

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER
HAUTE AUTORITÉ

COLLECTION D'ÉCONOMIE ET POLITIQUE RÉGIONALE

1. LA CONVERSION INDUSTRIELLE EN EUROPE

VII

**LOCALISATION ET AMÉNAGEMENT
DE TERRAINS INDUSTRIELS**

Tome 1

**EXPÉRIENCES,
DANS LES PAYS DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
EN GRANDE-BRETAGNE ET AUX ÉTATS-UNIS**

par

E. MASSACESI



LUXEMBOURG — 1966

COLLECTION D'ECONOMIE ET POLITIQUE REGIONALE

1. *La conversion industrielle en Europe*

Rapports et communications à la Conférence intergouvernementale sur « la reconversion industrielle des régions touchées par la fermeture des mines », organisée en commun par le Conseil spécial de ministres et la Haute Autorité de la C.E.C.A., du 27 septembre au 1^{er} octobre 1960 à Luxembourg.

(En quatre volumes)

- I. Les politiques nationales de développement régional et de conversion
paru en 1961
- II. Voies et moyens de la conversion industrielle
paru en 1961
- III. Le financement des investissements et les aspects sociaux de la reconversion
paru en 1963
- IV. La conduite sur place des opérations de conversion industrielle
paru en 1963

Auteurs divers:

- V. Le bâtiment industriel dans la politique de développement régional
paru en 1966
- VI. Les organismes d'action régionale
paru en 1966
- VII. Localisation et aménagement de terrains industriels
Tome 1: Expériences dans les pays de la Communauté européenne, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis
Tome 2: Complexes industriels planifiés aux Etats-Unis
paru en 1966
- VIII. Analyse comparative des structures socio-économiques de régions minières et sidérurgiques
en préparation
- IX. Inventaire des opérations de reconversion dans les régions minières et sidérurgiques de la Communauté
en préparation
- X. Le financement de la reconversion industrielle
paru en 1965
- XI. Fabrications nouvelles
paru en 1965

EN VENTE CHEZ LES PRINCIPAUX LIBRAIRES

LOCALISATION ET AMÉNAGEMENT DE TERRAINS INDUSTRIELS

Tome 1

EXPÉRIENCES
DANS LES PAYS DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE,
EN GRANDE-BRETAGNE ET AUX ÉTATS-UNIS

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER
HAUTE AUTORITÉ

COLLECTION D'ÉCONOMIE ET POLITIQUE RÉGIONALE

1. LA CONVERSION INDUSTRIELLE EN EUROPE

VII

LOCALISATION ET AMÉNAGEMENT DE TERRAINS INDUSTRIELS

Tome 1

EXPÉRIENCES,
DANS LES PAYS DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
EN GRANDE-BRETAGNE ET AUX ÉTATS-UNIS

par

E. MASSACESI



LUXEMBOURG — 1966

AVANT-PROPOS

La Haute Autorité a notamment pour mission de contribuer à la solution des problèmes posés dans certaines régions par la fermeture de mines ou d'usines sidérurgiques.

Pour rechercher les solutions les plus efficaces à ces problèmes, la Haute Autorité a institué en avril 1962 un comité d'experts pour la reconversion industrielle. Au programme des travaux de ce comité figurent un grand nombre de thèmes, par exemple:

- les organismes d'action régionale
- le bâtiment industriel dans la politique de développement régional régional
- la structure socio-économique des bassins miniers
- l'expérience acquise en matière de reconversion
- la localisation et l'aménagement des terrains industriels.

Cette dernière a paru l'approche la plus juste, à la fois concrète et suffisamment générale, pour apprécier la dimension à donner à un programme d'ensemble de reconversion. Les notions en matière de localisation et d'aménagement industriels sont en constante évolution. On considère actuellement que le zoning industriel constitue un instrument important d'une politique de développement.

Afin d'aider le comité dans la réalisation de ses travaux, un groupe d'étude a été créé, où siègent des experts des divers pays de la Communauté, du Royaume-Uni et des États-Unis. Ce groupe d'étude est animé par M. Massacesi, membre italien du comité. Les noms des experts qui collaborent aux travaux du groupe d'étude sont donnés ci-dessous.

Le groupe d'étude a été chargé de présenter des rapports sur:

- les expériences en matière de localisation et d'aménagement de terrains industriels acquis dans les pays de la Communauté, le Royaume-Uni et aux États-Unis;

- l'aspect urbanistique des terrains industriels;
- l'efficacité de l'intervention des pouvoirs publics par aménagement de terrains industriels pour stimuler le développement régional;
- la théorie économique en matière de localisation industrielle;
- l'application de techniques économétriques pour l'aménagement et la localisation de terrains industriels (modèles).

La présente étude constitue le rapport de synthèse sur la politique du zoning industriel dans les six pays de la Communauté européenne, en Grande-Bretagne et aux États-Unis. Elle a été rédigée sous la direction de Ettore Massaccesi par

- A.L. Villella, pour la I^{re} partie: Introduction générale aux problèmes du développement économique, en particulier en ce qui concerne les techniques d'intervention à l'origine de la création de « zones industrielles » (développement équilibré, pôles de croissance, etc.).
- A. Collida, pour la II^e partie. Le zoning industriel en tant qu'instrument de politique économique dans les pays de la C.E.C.A. en Grande-Bretagne et aux États-Unis.
- U. Dragone et C. Simonelli, pour la III^e partie. Le zoning industriel — instrument de politique urbanistique.
- E. Malfatti, pour la IV^e partie: Contribution de l'analyse économétrique à la solution du problème de la localisation industrielle.

Quelques-unes des contributions nationales ont été publiées dans la série « Cahiers de reconversion industrielle », à savoir:

- n° 4 Localisation et aménagement de terrains industriels en France
- n° 6 La politique d'implantation industrielle en Grande-Bretagne
- n° 8 Localisation et aménagement de terrains industriels en république fédérale d'Allemagne
- n° 10 Moyens d'implantations industrielles en Belgique
- n° 12 Localisation et aménagement de terrains industriels en Italie.

La contribution américaine aux travaux du groupe a paru dans la Collection d'économie et politique régionale, volume VII, 2^e partie, sous le titre « Complexes industriels planifiés ».

MEMBRES DU GROUPE D'ÉTUDE

Rapporteur Ettore Massacesi
Direttore dell'Istituto per gli studi sullo sviluppo economico e sul progresso tecnico (ISVET), Roma

Collaborateurs

- Allemagne — Ministerialdirigent Prof. Dr. Norbert Ley
Ministerium für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
- Oberregierungsrat Dr. Löcherbach
Ministerium für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
- Dr. Hand Evers, Finanzdirektor, Freiburg (Breisgau)
- Belgique — Albert Detroz
directeur de l'expansion économique, ministère des affaires économiques et de l'énergie, Bruxelles
- Henri Lesaffre †
ancien inspecteur général au ministère des travaux publics et de la reconstruction, Bruxelles
- France — Paul Novel
directeur de l'expansion industrielle, ministère de l'industrie, Paris
- Jean Faucheux, sous-directeur des opérations financières, ministère de la construction, Paris
- Michel Saillard, secrétaire général de la Société Centrale Immobilière de la Caisse des Dépôts, Paris
- Italie — Umberto Dragone,
chef du service socio-économique de la TEKNE s.p.a., Consulenze e progettazioni tecnico organizzative, Milano

- Luxembourg — Bob Frommes,
directeur de la Société nationale des habitations à bon
marché (SNHBM), Luxembourg
- Henri Luja
architecte-urbaniste de l'Etat, Luxembourg
- Edmond Dauphin
secrétaire d'administration au ministère de l'intérieur,
Luxembourg
- Pays-Bas — Prof. Dr. L.H. Klaassen, Directeur van het Nederlands
Economisch Instituut, Rotterdam
- Royaume-Uni — S.A. Sadler Forster, KBE., DCL., FCA.,
Chairman of the Industrial Estates Management Corpora-
tion for England, Gateshead-on-Tyne
- Etats-Unis — Leland S. Burns
Professeur à l'« University of California », Los Angeles

SOMMAIRE

Chapitre I - Introduction générale aux problèmes du développement économique, en particulier en ce qui concerne les techniques d'intervention à l'origine de la création de « zones industrielles » (développement équilibré, pôles de croissance, etc.).	15
A - Introduction générale	15
1. Le développement économique et le rôle de l'Etat dans les économies du marché	15
2. La répartition des entreprises dans l'espace et les effets de la localisation	16
3. Les économies externes	18
4. Les coûts sociaux	21
B - Les fondements d'une politique de localisation	23
1. Opportunité d'une croissance économique territorialement équilibrée	23
2. Tendance du marché à la centralisation dans l'espace	23
3. Rôle stratégique du secteur industriel dans le développement économique	26
C - Développement équilibré et développement déséquilibré	28
1. Observations préliminaires	28
2. Les termes du débat	29
3. Effets de contagion	30
4. Effets de polarisation	32
5. Cadre général de référence	33
D - L'absence de « liens naturels »	34
1. Tendance vers un affaiblissement des liens physiques de l'activité industrielle	34
2. Typologie des politiques de localisation	36

E - Configuration morphologique des agglomérations industrielles	37
1. Les hypothèses relatives aux formes territoriales des agglomérations industrielles	37
2. Les pôles de croissance	38
3. Les axes de développement	39
4. Constellations et nébuleuses	41
F - Secteurs et dimensions dans les localisations des entreprises industrielles	42
1. Les choix des secteurs	42
2. Les petites entreprises auxiliaires des unités motrices	44
G - Les instruments politiques de localisation industrielle	45
1. Les incitations	45
2. Les infrastructures	46
3. Conclusions	47

Chapitre II - *Le « zoning » industriel en tant qu'instrument de politique économique dans les six pays de la C.E.C.A., en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis* 49

A - Les politiques de localisation des industries et le zoning industriel dans les six pays de la C.E.C.A., en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis	49
1. De la politique d'urbanisme à la politique d'aménagement du territoire et à la politique économique	49
2. Les politiques de répartition et de localisation des industries dans les pays de la C.E.C.A., en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis	55
a) Les politiques de répartition et de localisation des industries dans les pays où le zoning industriel ne constitue pas une mesure essentielle des politiques de développement régional et national:	
— France	60
— Pays-Bas	64
— Luxembourg	67
— Allemagne	67

b) Les politiques de répartition et de localisation des industries dans les pays où le zoning industriel constitue une mesure essentielle des politiques de développement régional et national:	
— Belgique	74
— Italie	79
— Les pays non membres de la Communauté: Etats-Unis et Grande-Bretagne	85
3. Le « zoning » industriel en tant qu'instrument technique et économique et en tant qu'instrument de politique économique . . .	95
a) Les avantages que le « zoning » industriel offre en tant qu'instrument technique et économique	96
b) Les avantages que le « zoning » industriel offre en tant qu'instrument de politique économique	100
 B - L'organisation du « zoning » industriel dans les six pays de la C.E.C.A., en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis	104
1. L'initiative de la politique de « zoning » industriel	104
2. Les organismes d'intervention	110
a) Les organismes techniques	110
b) Les organismes financiers	120
c) Les organismes d'étude	129
3. Les politiques d'incitation	135
4. Les rapports entre la zone industrielle et les entreprises qui s'y installent	167
 C - Résultats appréciables obtenus dans les six pays de la C.E.C.A., en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis en utilisant le « zoning » industriel en tant qu'instrument de politique économique.	173
1. Aperçus sur les résultats obtenus par la politique de « zoning » industriel dans les pays de la C.E.C.A., en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis	173
2. La zone industrielle en tant qu'instrument d'une politique de reconversion, d'expansion et de développement	180
3. Les instruments alternatifs aux zones industrielles dans la politique de localisation des industries	185
4. Conditions dans lesquelles le « zoning » industriel peut être considéré comme instrument optimal de localisation des industries	187

Chapitre III - Le zoning industriel instrument de politique urbanistique 191

A - La discipline urbaniste du zoning	191
1. Les origines de la législation relative à l'urbanisme	191
2. Justification et préalables de la politique de zoning	195
3. Moyens de réglementation et développement de la législation dans les pays de la C.E.E., en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis	196
B - Les principaux objectifs urbanistes de la politique de zoning	209
1. Discipline des localisations industrielles dans la structure urbaine	209
2. Les zones industrielles en tant qu'instrument d'aménagement du territoire	213
3. Une expérience particulière: les « complexes industriels planifiés » aux Etats-Unis	216
C - Organisation interne et caractéristiques techniques et urbanistes des zones industrielles	218
D - Installation et typologie des implantations industrielles: Rapports entre la zone industrielle et les entreprises	223
E - Conclusions: Les résultats de la politique de zoning sur le plan de l'urbanisme	231

Chapitre IV - Contribution de l'analyse économétrique à la solution du problème de la localisation industrielle

Introduction	235
A - L'analyse quantitative de la localisation industrielle: Les techniques de mesure	236
1. Indices descriptifs concernant la localisation	236
a) Le critère des coûts comparés	236
b) Le coefficient de main-d'œuvre	238
c) Les coefficients de localisation et de redistribution	239
d) Le quotient de position	242
e) La courbe de localisation	243
f) Les indices de changement de la position	244
g) Diagramme de développement relatif d'une industrie	247
h) Conclusions	247
2. L'analyse des relations interindustrielles	249
a) Nature et objectifs	249
b) Les secteurs de production et secteurs finals	251

c) L'analyse input-output au niveau national	252
d) Le champ d'application de l'analyse	253
e) Les tableaux input-output régionaux et interrégionaux	253
f) Utilisation des tableaux aux fins de la localisation	254
g) Limites des tableaux	255
3. La programmation linéaire	256
 B - Analyse des modèles	258
1. Premier modèle: Méthodologie pour dégager les avantages optima (publics et privés) en vue de la création de zones industrielles	259
a) But et objet du modèle	259
b) Caractéristiques du modèle	261
c) Champ d'application du modèle	262
d) Résultats et analyse critique du modèle	263
2. Deuxième modèle: Analyse des relations interindustrielles dans la théorie de la localisation, par Leo Klaassen	265
a) But du modèle	265
b) Hypothèses du modèle	265
c) Formulation du modèle	266
d) Caractéristiques spéciales du modèle	266
e) La région importante	267
f) Application du modèle	268
g) Remarques relatives au modèle économétrique de Klaassen	269
3. Troisième modèle: Analyse quantitative de certains phénomènes de développement économique polarisé; essai de simulation statique d'itinéraires de propagation, par J. De Caemel, J. Degueldre, J. Paelinck	270
a) But de la recherche	
b) Evaluation des effets provoqués par les différentes formes de polarisation	272
— Le « filling-in » ou l'intégration graduelle de la structure économique	272
— La « quasi-intégration »	274
— La co-production	276
— L'équilibre de la balance commerciale	277
c) Résultats et analyse critique de la recherche	278
 <i>Considérations finales</i>	281
 <i>Annexes</i>	283
 <i>Bibliographie</i>	317

CHAPITRE I

INTRODUCTION GENERALE AUX PROBLEMES DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE, EN PARTICULIER EN CE QUI CONCERNE LES TECHNIQUES D'INTERVENTION A L'ORIGINE DES « ZONES INDUSTRIELLES » (DEVELOPPEMENT EQUILIBRE, POLES DE CROISSANCE, ETC.).

A — Introduction

1. Le développement économique et le rôle de l'Etat dans les économies du marché

Pour les classiques et, plus tard, pour de nombreux économistes, la règle générale de la politique économique consistait à « laisser faire »; en effet, ce qu'on appelait très significativement « interférence » de l'Etat n'était rien d'autre qu'une exception à justifier chaque fois.

Schumpeter remarque à ce sujet qu'une telle politique, outre qu'elle témoigne de la pensée dominante d'une période historique dans une zone géographique limitée, reflète bien la situation, c'est-à-dire que — « les choses étaient ainsi, non seulement en fait, mais aussi par nécessité pratique » — ⁽¹⁾.

D'autre part, durant toute la période classique — « les économistes ont considéré leurs recommandations sur la politique économique comme des résultats scientifiques d'analyses également scientifiques, même si ces analyses n'étaient pas exclusivement de nature économique » — ⁽²⁾.

A un siècle de distance de l'apogée de l'économie classique, la planification — qui tend à coordonner les interventions de l'Etat dans le jeu des forces du marché — est devenue une nécessité ⁽³⁾, et se présente même comme l'alternative la plus « libérale » dans

⁽¹⁾ J.A. Schumpeter, « Storia dell'Analisi economica », Ed. Einaudi, Torino 1959, vol. II, p. 665.

⁽²⁾ J.A. Schumpeter, *op. cit.*, p. 655.

⁽³⁾ G. Myrdal, « Beyond the Welfare State », traduction française, Paris 1963, p. 67 et s.

l'histoire actuelle ⁽¹⁾. En principe, cette nouvelle conception des tâches de l'Etat n'est pas contraire au libre développement des intérêts et des libertés des forces sociales, et en particulier, de l'initiative privée. Bien au contraire, en accord avec ce que Demaria appelle « la tâche de l'Etat ou son principe de base », elle assure — « le plus complet et le plus libre développement possible des forces sociales spontanées » — de manière compatible avec certaines conditions imposées par les institutions à la base de l'Etat dans la société contemporaine ⁽²⁾.

L'évolution historique subie par les économies du marché parvenues au stade de la maturité a été caractérisée par le passage de la conception de l'Etat qui « interfère » à titre exceptionnel seulement, à la conception de l'Etat qui, non seulement intervient systématiquement, dans certaines situations nombreuses et variées, mais qui conditionne, par sa présence même, le jeu des forces du marché jusqu'à le diriger délibérément. Les théories de politique économique contemporaines reflètent nécessairement cette évolution. Le problème auquel elles ont à faire face actuellement est celui du comportement logique de l'« opérateur public » qui, au moyen de formules et instruments en grande partie nouveaux, doit garantir la réalisation des buts dont il est responsable, et en particulier des objectifs qui débordent des cadres de possibilités et des capacités du marché livré à lui-même. Ce problème s'identifie à celui de la création des conditions les plus propres au développement économique.

En effet, l'économiste ne saurait prescrire des solutions aux problèmes importants qui sont à la base des choix entre politiques concurrentes. Il doit en revanche « mettre à nu les structures du mécanisme économique, indiquer les causes agissantes et proposer les actions possibles, chacune étant caractérisée comme la plus efficace dans un système approprié d'objectifs sociaux et de contrôles admissibles » ⁽³⁾.

2. La répartition des entreprises dans l'espace et les effets de la localisation

Parmi les objectifs de politique économique — lesquels définissent le processus le plus désirable de développement économique et social —, figurent ceux qui ont trait à la répartition dans l'espace de l'activité économique. Ils peuvent être les plus divers et provenir de

⁽¹⁾ G. Myrdal, *op. cit.*, p. 32.

⁽²⁾ G. Demaria, « Lo Stato sociale moderno », Milan 1947, p. 6.

⁽³⁾ J. Tinbergen, « On the theory of Economic Policy », traduction italienne, Milan, 1955.

situations momentanées imposant des priorités précises. Même si notre intérêt se borne à l'examen des instruments d'une politique de localisation, il est nécessaire, avant de traiter spécifiquement le sujet, de faire, même brièvement, allusion aux problèmes qui, en matière de localisation, ont déterminé le passage des options stimulées et réglées par le seul marché à celles qui sont prises dans un milieu où l'opérateur public prédispose des infrastructures matérielles, détermine les avantages et les inconvénients de signification économique immédiate, réglemente l'usage du sol et les avantages qui lui sont propres, etc.

Que le marché voué à lui-même ait été le meilleur régulateur du développement, c'est là un fait qui s'étendait également à l'aspect spatial de l'activité économique. L'entreprise de production se localisait là où l'écart recettes-coûts était le plus élevé; l'entrepreneur agissant dans son intérêt personnel valorisait en même temps les facteurs de production et répondait à la demande de produits en tenant compte de l'intérêt de la collectivité.

Le marché en tant qu'instrument de répartition, intrinsèquement efficient, était jugé satisfaisant également pour ce qui concernait la dimension spatiale de l'activité productive.

Dès la première apparition de la production industrielle, le système du marché capitaliste suscita des critiques théoriques et des oppositions politiques, tandis que le phénomène de la localisation des initiatives économiques, tout en étant partie intégrante et importante de ce système, n'attira que récemment l'attention. Pour s'en convaincre, il suffit de constater que l'économie de l'espace ne faisait l'objet d'aucun intérêt ou du moins qu'il ne fit l'objet d'études scientifiques spécifiques qu'au 20^e siècle, lorsque Alfred Weber attira l'attention des économistes sur des conjectures et des formules encore très éloignées des problèmes qui devaient plus tard susciter tant de curiosité. Il est clair par conséquent qu'au regard de notre propos, la politique économique ne posait aucun problème. Ce fut seulement avec l'apparition de certains phénomènes issus de la logique même du développement capitaliste, que la localisation des activités économiques, et en particulier la localisation industrielle, se manifesta dans le cadre de la politique économique. La centralisation des initiatives fut vue alors sous un jour dramatique devant les conséquences contraires qu'elle engendrait, à savoir la création de « mégalo-poles » malsains, d'une part, et la « désertification » d'autre part ⁽¹⁾.

(1) In Lewis Mumford, « The culture of Cities », traduction italienne, Milan 1954, Cf. de même Gravier, « Paris et le désert français », Flammarion 1959 et « L'aménagement du territoire et l'avenir des régions françaises », Flammarion 1964.

Dès lors, l'analyse économique entreprit d'étudier systématiquement le phénomène qui, dans les pays occidentaux et aussi dans d'autre pays, tendait à prendre une consistance capable d'avoir des répercussions dans de nombreux secteurs de l'ordre économique et social. Cette analyse fit apparaître les instruments de connaissance qui devaient par la suite constituer la source du développement prospère que connut dans la sphère de l'économie politique, la politique de localisation et plus généralement la politique régionale.

Dans l'étude de la localisation industrielle qui part des « Principles of Economics » de A. Marshall (1890) pour aboutir à nos jours, on peut distinguer deux problèmes.

Le premier consiste en la recherche des causes de la répartition dans l'espace des entreprises de production; le second a trait aux effets de certains types de localisation sur l'économie de tout le système, en conclusion duquel se pose celui de la meilleure représentation de la répartition spatiale au point de vue de l'intérêt général.

L'affirmation que les activités de production tendent — de par leur nature — à se localiser de manière à donner lieu à un développement « territorialement inadapté » est, on peut le dire, universellement acceptée à l'heure actuelle. L'explication des causes produisant le phénomène a été synthétisée en disant que les facteurs « d'agglomération » prévalent sur ceux de « dispersion » au cours du développement industriel: il en résulte une centralisation spatiale de l'appareil de production.

3. Les économies externes

Pour montrer comment le marché, en agissant spontanément, a de semblables effets, on fit amplement usage de la notion des « économies externes ». Ce concept fut introduit par Marshall qui distingua entre « économies internes » et « économies externes ». Les premières « dépendent des ressources des entreprises privées et de l'efficacité de leur gestion », les deuxièmes « dépendent du développement général de l'industrie » (1).

« Les plus importantes de ces économies (« externes ») résultent du développement des industries corrélatives qui s'aident mutuelle-

(1) Alfred Marshall « principles of Economics », trad. de Pasquale Jannaccone, dans la IV^e série de la *Biblioteca dell'Economista*, Utet, p. 344.

ment; elles se trouvent sans doute réunies dans une même localité, mais elles se servent de toute façon des facilités modernes de communication offertes par les chemins de fer, le télégraphe et la presse. Les économies en provenance de semblables sources et accessibles à toutes les branches de la production ne dépendent pas exclusivement du développement de ces branches, mais elles s'accroissent rapidement et continuellement avec ce développement et si, au contraire, celui-ci décline, il est alors certain que, sous certains rapports du moins, les économies diminueront » ⁽¹⁾.

Une conception dérivant directement de la théorie marshallienne est celle de Viner. Pour ce dernier, les économies externes ne sont que le résultat de l'accroissement de l'« output » de l'industrie dans son ensemble, tout en demeurant indépendants de l'« output » de chacune des entreprises ⁽²⁾. D'autres contributions remarquables à la théorie des économies externes furent celles de Young ⁽³⁾, Arndt ⁽⁴⁾, Rosestein-Rodan ⁽⁵⁾, Nurkse ⁽⁶⁾ et Meade ⁽⁷⁾; mais il fallut attendre jusqu'à Scitovsky pour trouver une tentative de définition et de classification. Reprenant une distinction faite par Viner, et approfondissant l'analyse conduite par Rosestein-Rodan et Nurkse, Scitovsky ⁽⁸⁾ parle de deux catégories différentes d'économies externes. Les économies externes résultent technologiquement de l'interdépendance directe des producteurs, de façon totalement indépendante des mécanismes du marché. Selon l'auteur, il s'agirait de facteurs qui, tout en appartenant à la fonction de production d'un opérateur, font cependant partie de la fonction de production d'un autre opérateur économique et qui, tout bien considéré, sont de moindre importance. L'autre catégorie d'économies externes, c'est-à-dire les économies externes pécuniaires ou monétaires, seraient présentes, toutes les fois que le projet d'un producteur peut être rattaché, grâce à l'interdépendance qui lie les opérateurs dans un marché, à la production et aux facteurs de production d'un ou plusieurs autres producteurs, outre qu'à ses propres facteurs de production.

⁽¹⁾ A. Marshall, *op. cit.*, pp. 346-347.

⁽²⁾ J. Viner, « Cost curves and supply curves », *Readings in price theory*, 1952, p. 521-542.

⁽³⁾ A. Young, « Increasing returns and economic progress », *the Economic Journal*, 1928, p. 521-542.

⁽⁴⁾ H.W. Arndt, « External economies and economic growth », *Economic Record*, 1955, p. 195.

⁽⁵⁾ P.W. Rosestein-Rodan, « Problem of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe », *Economic Journal*, juin-septembre 1943.

⁽⁶⁾ R. Nurkse, « Problems of capital formation in underdeveloped countries », Oxford Basil Blackwell, 1953, p. 11-14.

⁽⁷⁾ J.E. Meade, « External economics in a competitive situation », *Economic Journal*, mars 1952.

⁽⁸⁾ T. Scitovsky, « Two concepts of external economies » — *Journal of Political Economy*, avril 1954.

A côté de ces deux catégories fondamentales, on peut en placer une troisième: celle des infrastructures résultant de la concentration particulière du capital social fixe dans les zones déjà riches en initiatives économiques. Selon les théories brièvement étudiées, les économies externes des trois types énumérés ne représentent pas un phénomène exceptionnel ou de faible portée; ce phénomène au contraire, serait d'une grande importance dans toutes les économies modernes, et le développement d'un système ne saurait s'expliquer sans influence et l'action continue des économies externes.

Le fait que le résultat de presque tous les procédés de production d'une entreprise est lié dans une mesure plus ou moins directe aux résultats de production des autres entreprises, constitue un élément fondamental pour toute décision d'investissement tant en termes quantitatifs que, surtout, en termes de localisation. L'ensemble des économies externes — technologiques, pécuniaires et d'infrastructure — devient de la sorte une des causes déterminantes du système des avantages économiques, sur lesquels se base chaque opérateur pour s'orienter et faire son choix. En particulier, les économies externes étant reliées, pour ce qui concerne le système des avantages privés, à d'autres processus de production et donc à la présence d'autres unités de production, rendent profitables la localisation de nouvelles installations et de nouvelles entreprises là où existe déjà un ensemble d'entreprises en activité.

De la sorte, l'espace géographique ne s'identifie pas avec l'espace économique en ce qui concerne l'option des entrepreneurs. Les intérêts sont dissemblables selon les localités, et l'idée — implicite dans la grande majorité des doctrines économiques du siècle dernier — de l'insignifiance de la situation dans l'espace, ou mieux, la conception seulement en fonction de la « distance », disparaît. C'est donc en raison de la variabilité dans l'espace des intérêts en jeu que l'appareil de production d'un pays se présente statiquement comme centralisé dans quelques zones et dynamiquement possède en soi les stimulants pour une centralisation ultérieure, et par suite, pour une polarisation des situations économiques jusqu'à la limite du dualisme.

L'introduction de la catégorie des économies externes à côté des économies internes ou d'entreprise a contribué largement à expliquer la « nature » de certaines modalités du développement économique, dans la formation concrète des intérêts qui orientent et guident l'opérateur sur le marché.

4. Les coûts sociaux

L'analyse économique des résultats du développement dans sa dimension spatiale a, au contraire, eu recours à une catégorie différente, celle des « coûts sociaux », laquelle, dans la mesure où elle coïncide avec celle des « déséconomies externes », se rattache directement à la théorie qui vient d'être exposée.

On donne deux acceptions différentes du « coût social ». La première et la plus importante se réfère à tous les inconvénients qui proviennent d'une agglomération urbaine déterminée: pollution atmosphérique, absence d'espaces verts, congestion urbaine, etc.

Sous cet angle, les coûts sociaux ou déséconomies externes sont d'un concept analogue mais contraire à celui des économies externes. En effet, ils sont le résultat du développement d'une série de processus de production — et des développements sociaux qui les accompagnent nécessairement — qui ne concernent cependant pas les seules unités de production, mais bien tout leur ensemble, indivisiblement. Le cumul de ces déséconomies externes agit de la même manière — et naturellement, en sens contraire — de celui des économies externes. Ce qui revient à dire que, là où ces déséconomies existent, il se crée une situation défavorable à l'implantation d'entreprises de production. Le problème de leur aggravation ne pourra être résolu rationnellement que pour l'entrepreneur qui, cherchant à sauvegarder ses intérêts, essaiera de trouver une solution d'implantation propre à maximaliser la différence entre économies et déséconomies, c'est-à-dire en fait en élargissant le problème à l'ensemble du système économique et social.

Il faut dire aussi que les déséconomies externes non seulement ont une incidence sur la satisfaction des intérêts des particuliers, mais encore se traduisent en termes économiques et financiers à la différence que le facteur d'imputation « déséconomies externes » est difficilement isolable, et les termes économiques par lesquels ces déséconomies externes s'expriment sont complexes, parfois vagues et toujours difficiles à percevoir.

Dans une deuxième acception, les coûts sociaux sont des coûts qui ont leur origine dans l'activité même d'une entreprise, mais ne sont pas comptabilisés par celle-ci — et ne font donc pas partie des données qui orientent la combinaison des facteurs de production et de la décision de nouveaux investissements —, du fait qu'ils sont de par leur nature à la charge des tiers, et en particulier à la charge

de l'administration des organismes régionaux. Les coûts sociaux marginaux semblent, au delà d'un certain point, c'est-à-dire d'une certaine dimension de l'agglomération, croître rapidement. Ils sont dus surtout à la nécessité de rendre les services appropriés, et proviennent du raccordement des services, de l'établissement des canalisations d'égout qui sont du ressort de la commune, de l'agrandissement de routes pour faire face à l'augmentation du trafic, etc. Ils se traduisent toujours par des débours monétaires et leur comptabilisation ne suscite, dans l'ensemble, aucune sorte de difficulté.

Or, il semble précisément que les « coûts sociaux » considérés sous les deux aspects ci-dessus exposés, sont d'autant plus élevés que l'appareil de production se trouve plus centralisé, et que par conséquent les agglomérations urbaines des zones économiquement privilégiées sont plus vastes.

L'introduction des notions d'« économies externes » et de « coûts sociaux » dans l'analyse économique a modifié en plusieurs points les conceptions économiques. Une de ces modifications, celle qui nous intéresse en ce moment, consiste à avoir montré comment, même du point de vue strictement économique (qui, comme on le sait, n'est pas toujours celui qui prévaut), les faits et les grands développements découlant de l'action des entreprises ne concernent pas exclusivement les sujets économiques qui en sont les artisans.

En d'autres termes, l'analyse économique soutient aujourd'hui la thèse que la société s'intéresse objectivement aux modalités de l'évolution de l'activité économique sur le plan territorial, intérêt qui a son origine dans les résultats de l'exercice même de l'activité économique.

Il serait absurde de supposer que l'Etat oriente territorialement sa politique économique ou se fixe des objectifs de caractère spatial, simplement parce qu'une série de catégories économiques (telles que celles déjà citées) sont apparues à l'analyse et tendent à retenir de plus en plus l'attention des spécialistes et des hommes politiques. Toutefois, l'importance scientifique et pratique de quelques éléments constitue la justification scientifique du fait que la politique économique tient également compte de l'implantation du processus de développement. La discussion étant ouverte de cette manière, nous pouvons grâce à des observations préliminaires précises d'économie politique, traiter des sujets tels que les fins et les instruments d'une politique économique de localisation.

B — Les fondements d'une politique de localisation

1. Opportunité d'une croissance économique territorialement équilibrée

Les conceptions modernes d'une politique de localisation tournent essentiellement autour de trois points:

- a) opportunité d'une croissance économique uniforme dans l'espace.
- b) tendance du marché à une répartition géographiquement centralisée de l'appareil de production et de la richesse nationale;
- c) rôle stratégique du secteur industriel dans le développement économique.

Le premier point, même si, comme on l'a vu au paragraphe précédent, il a trouvé sur le plan scientifique de puissants défenseurs, a essentiellement le caractère d'un jugement de valeur.

L'opportunité d'une croissance économique uniforme dans l'espace ou mieux l'absence d'une disparité économique et sociale marquée entre une région et l'autre représente, sur le plan idéologique et politique, un but qui est proclamé par la majorité des auteurs, et que, ce qui n'est pas moins important, nul n'ose nier explicitement. Ce jugement de valeur se fonde sur la juste considération que l'inégalité économique entre zones géographiques est à la fois partie et composante d'une plus vaste inégalité sociale. Et, de même que cette dernière, au delà de certaines limites qui tendent à se rétrécir de plus en plus, doit être combattue et vaincue, de même l'inégalité économique doit être assainie comme toute autre cause de malaise et de perturbation sociale. Il n'est pas sans intérêt d'avoir relevé le caractère de jugement de valeur de ce premier point, car, malgré l'existence d'une théorie économique de l'espace qui a élaboré des plans précis de localisation optimale au point de vue économique, l'opportunité d'une croissance économique uniforme dans l'espace a eu historiquement, pour la politique économique, un caractère de postulat, d'une affirmation première non déduite par l'analyse, indémontrable et néanmoins largement admise.

2. Tendance du marché à la centralisation dans l'espace

Le deuxième point découle, au contraire, d'une constatation historique. Elle peut être résumée en admettant avec Hirschman, que

« le progrès économique ne se manifeste pas partout à la fois, et qu'après son apparition, de puissantes forces agissent pour concentrer son essor autour des points où il a pris naissance » ⁽¹⁾. Il existerait donc une « résistance de l'espace » ⁽²⁾ qui fait que « l'inégalité dans la croissance entre nations et régions accompagne et conditionne inévitablement cette croissance » ⁽³⁾.

Parmi les nombreux auteurs qui sont d'accord avec Hirschman il faut citer Myrdal, qui voit dans les inégalités économiques régionales un effet de ce principe de causalité cumulative qui est « valable pour tout le domaine des rapports sociaux » ⁽⁴⁾.

Il soutient, non sans le prouver, que

« le jeu des forces du marché tend normalement à accroître plutôt qu'à diminuer les inégalités entre les différentes zones. Si l'on abandonnait les choses au libre jeu des forces du marché, sans l'intervention de facteurs de politique économique, la production industrielle, le commerce, la banque, les assurances, la navigation, et enfin la presque totalité des activités économiques qui, dans une économie d'expansion, tendent à procurer une rémunération supérieure à la moyenne — et en outre, la science, les arts et la littérature, l'instruction et les relations culturelles en général — se concentreraient dans certaines localités ou régions, laissant le reste du pays dans un état de relative stagnation. Ces régions et localités favorisées offrent quelquefois des conditions naturelles et particulièrement adaptées aux activités économiques qui s'y sont installées; cela s'est produit le plus souvent au moment où elles parvenaient à acquérir un avantage compétitif (...). On peut estimer actuellement que, dans de larges limites, le pouvoir d'attraction d'un centre trouve son origine surtout dans le fait que, par quelque circonstance historique, à un moment donné, une activité y fut attirée plutôt qu'en d'autres localités où elle aurait pu être entreprise aussi bien, sinon mieux, et que l'initiative y trouve le succès escompté. Par la suite, le développement continu des économies internes et externes — au sens le plus large du mot —, comprenant par exemple une population ouvrière de différentes formations professionnelles, des

(1) Alberto O. Hirschman, « The strategy of Economic Development », New Haven Yale University Press, 1958, cap. X.

(2) Robert M. Haig, « Toward an understanding of the metropolis » in « Quarterly Journal of Economics », 40, 1926, p. 184.

(3) A.O. Hirschmann, *op. cit.*, ibidem.

(4) Gunnar Myrdal, « Economic Theory and under-developed Regions » trad. ital., ed. Feltrinelli, 1959, p. 37.

communications faciles, le sens du progrès, la possibilité de se déplacer librement et l'esprit d'initiative, renforça et soutint leur développement continu aux dépens d'autres localités et régions, qui, au contraire, furent caractérisées par une situation de stagnation ou de régression relative. » ⁽¹⁾

Les mouvements de personnes et de capitaux seraient l'instrument principal de ce processus, qui se révèle ascendant pour les régions plus fortunées et descendant pour celles qui le sont moins.

Là où l'activité économique est en expansion, on a, en effet, une nette immigration en provenance des autres parties du pays. En considérant le caractère sélectif du mouvement migratoire, celui-ci, de par sa nature, favorise les communautés en rapide développement au détriment des autres.

Les mouvements de capitaux produisent des effets similaires. Le cycle: demande — investissements — augmentation du revenu — demande additionnelle — investissements, etc., qui se produit dans les régions favorisées, fait pendant au manque de stimulation à l'expansion et à la fuite de l'épargne déjà faible, qui l'on constate dans les zones défavorisées.

En dehors de ces deux facteurs, le commerce et aussi le système bancaire — dans le cas où il ne serait pas appelé à agir différemment — deviennent des instruments pour transférer la prospérité vers les régions plus avancées. La dépense publique enfin tend elle-même à se concentrer là où la vie productive bat à un rythme plus rapide: en Italie, dans les cinq années 1955-1961, les investissements pour travaux publics, qui se concentraient nettement déjà dans les régions du Centre-Nord, ont augmenté de 19,2 % par an dans cette partie du pays, et de 4,0 % dans le Mezzogiorno, malgré l'engagement précis du gouvernement pour une intervention extraordinaire en faveur de cette dernière région ⁽²⁾.

Il semble donc que l'expérience historique et l'analyse des mécanismes du marché prouvent clairement la tendance du marché à animer un appareil de production géographiquement centralisé. Cette affirmation, toutefois, ne saurait être formulée sans d'opportunes justifications et elle exige un examen des éléments sur lesquels elle s'appuie. C'est ce que nous ferons dans les paragraphes suivants.

⁽¹⁾ G. Myrdal, *op. cit.*, p. 41-42.

⁽²⁾ Cf. A. Parisi, « Mezzogiorno e sviluppo economico italiano », in A.A.V.V. « Mezzogiorno e politica di piano », ed. Laterza, 1964, p. 410.

3. Rôle stratégique du secteur industriel dans le développement économique

Le troisième point d'où dérivent les théories de politique de localisation industrielle, souligne l'importance du développement industriel comme facteur fondamental de toute croissance économique.

Les schémas théoriques qui reconnaissent l'importance primordiale du phénomène industriel dans le processus d'expansion économique sont nombreux. Nous limiterons notre choix en nous référant à la seule analyse de Rostow. Notre préférence est justifiée en raison de la perspective historique dans laquelle cet auteur se place et de la méthode adoptée.

Après avoir défini le décollage (« take-off ») comme la phase évolutive de la société moderne dans laquelle « les facteurs de progrès économique amplifient leur action et parviennent à dominer la société » et « la croissance devient la fonction normale de l'économie » ⁽¹⁾, W.W. Rostow traduit sa pensée comme suit :

« Le décollage est une révolution industrielle qui est directement liée aux transformations radicales des méthodes de production qui produisent leurs effets décisifs dans un délai relativement court » ⁽²⁾. Alors « l'expansion rapide d'un ou de plusieurs secteurs de l'industrie de transformation exerce une action puissante et principale sur la transformation de l'économie. (...). La croissance de ces secteurs qui accompagne les nouvelles fonctions de production à rendement élevé, tend à lui seul à augmenter la productivité par tête; elle met des revenus à la disposition des individus qui, non seulement épargneront une fraction importante des bénéfices toujours croissants; mais encore les réinvestiront dans des activités hautement productives; elle provoque une demande effective de toute une série de produits manufacturés; elle détermine l'expansion de zones urbaines dont l'infrastructure sociale s'avérera souvent onéreuse, mais dont les populations et les organisations de marché contribuent à faire de l'industrialisation un processus en continu progrès; elle produit enfin toute une série d'effets sur l'économie externe, qui, en dernière analyse, contribuent à créer de nouveaux secteurs prépondérants au moment où la poussée initiale des principaux secteurs de la phase de décollage commence à s'affaiblir. » ⁽³⁾.

⁽¹⁾ W.W. Rostow, « The stages of Economic growth », trad. en langue française, éd. Du Seuil, p. 20.

⁽²⁾ W.W. Rostow, *op. cit.*, p. 78.

⁽³⁾ W.W. Rostow, *op. cit.*, p. 78.

Telle est l'évolution du processus d'industrialisation, considéré comme processus capable d'autopropulsion: il n'est pas seulement un passage forcé à une économie moderne, mais un chemin irréversible qui trouvera dans ses propres étapes la poussée vers des horizons indéfinis. Lorsque, pour les fins concrètes de notre étude, on place le problème du développement économique des régions déprimées sur la plan de l'industrialisation, il apparaît évident qu'une croissance accélérée ne pourrait survenir qu'à travers l'expansion d'une forme d'activité productive dans laquelle l'augmentation de la productivité du travail est plus rapide, ce qui lui permet d'apporter la plus large contribution à l'augmentation du revenu par tête.

Toutefois, pour ne pas avoir à reprendre mécaniquement dans le raisonnement les fruits d'un examen historique comme celui de Rostow, il est utile de souligner que, dans les zones sous-développées du monde moderne, le processus d'industrialisation ne peut être réalisé selon les modalités qui ont permis sa réalisation au temps de la révolution industrielle. En effet, dans les zones définies actuellement comme « économiquement mûres », le développement industriel s'effectue graduellement, de sorte que l'intégration entre les diverses parties du système industriel se réalise au moyen d'ajustements et d'adaptations successives, c'est-à-dire par un chemin semé d'obstacles. Par ailleurs, dans ce processus, ce que l'on a appelé « le capital fixe social » a eu la possibilité de se développer graduellement et de renforcer et élargir constamment les conditions mêmes du développement industriel ⁽¹⁾. Les régions qui font face actuellement à une croissance économique sur le plan de l'industrialisation se trouvent dans des conditions qui ne sont en rien comparables à celles qui existaient au moment où eut lieu la révolution industrielle. Nous consacrerons précisément par la suite quelques observations à ces conditions.

Opportunité d'un développement géographiquement diffus, opposition du mécanisme du marché à ce développement, importance primordiale de l'industrialisation dans un processus d'expansion économique, tels sont les trois points qui servent de base à toute théorie de la politique de localisation. Celle-ci comporte une série d'analyses qui va de la détermination du tableau général du phénomène de développement pris dans la dimension spatiale à la spécification des conditions concrètes et des instruments adéquats pour sa réalisation.

(1) Cf. Claudio Napoleoni, « Il pensiero economico del 900 », ecc., 1961, Chapitre X.

Nous commencerons par examiner l'hypothèse connue sous le nom de développement équilibré ».

C — Développement équilibré et développement déséquilibré

1. Observations préliminaires

Avant de parler du débat, ou mieux, des résultats du débat qui s'est instauré autour du thème du développement équilibré, quelques observations préalables s'imposent.

Il est utile de préciser tout d'abord que les théories relatives aux politiques de localisation industrielle font abstraction, tout naturellement, d'une série de conditions qui sont en réalité d'une importance fondamentale pour notre problème. Ainsi, une théorie de développement industriel ne saurait être également valable suivant que :

- a) les problèmes de localisation industrielle se présentent dans des zones faisant ou non partie d'une aire plus vaste politiquement unifiée, dans laquelle se trouvent déjà des agglomérations industrielles;
- b) les régions industrialisées et les régions non industrialisées sont ou non économiquement complémentaires;
- c) le cadre institutionnel et le système culturel permettent l'initiative privée ou au contraire, constituent l'obstacle le plus important au développement industriel et aux transformations sociales. Dans ce dernier cas, on ne se trouverait plus en présence du problème classique de l'entreprise, mais on devrait affronter « un changement dans un précédent modèle ou ancienne habitude de comportement, ou, en un sens plus général, une rupture d'un système précédent des rapports sociaux » ⁽¹⁾.

L'existence des conditions de l'un ou l'autre cas des trois points ci-dessus mentionnés et la combinaison de ces différentes conditions sont des éléments qui déplacent fondamentalement les termes de la politique de localisation. Il s'agit sans doute d'éléments qui déplacent également les hypothèses les plus générales d'où découle toute politi-

⁽¹⁾ Svimez, « Sviluppo industriale e imprenditori locali », ed. Giuffrè, 1962.

que économique, et c'est ce qui explique le fait que les politiques de localisation courantes n'en tiennent pas compte.

Toutefois, ce serait une grave erreur méthodologique de négliger, au niveau politique, ces théories comme aussi peut-être d'autres variables de base.

Une deuxième observation préliminaire a trait à la terminologie et vise à éviter des confusions inutiles et préjudiciables. On parle souvent de développement équilibré ou déséquilibré, mais ces expressions peuvent se référer à trois questions qui n'ont rien de commun entre elles: l'équilibre (ou le déséquilibre) sectoriel, social ou territorial. En effet, ces phénomènes ont des causes et des effets entièrement indépendants, même lorsqu'ils se trouvent reliés entre eux (ainsi, en Italie par exemple, les plus hauts niveaux de pauvreté sont atteints dans le Mezzogiorno, et le dualisme entre le Centre-Nord et le Sud est aussi un dualisme entre le développement industriel et l'agriculture riche, d'une part, et le régime de subsistance qui se trouve dans les activités d'une agriculture pauvre de l'artisanat et des services, d'autre part). De plus, cette terminologie est apparue et s'est répandue au sujet de l'écart existant entre les divers secteurs de l'économie, et en particulier entre les activités productrices des biens d'investissement et les activités productrices de biens de consommation, ou entre activités agricoles et activités extra-agricoles ⁽¹⁾. C'est pourquoi nous parlerons dans ce paragraphe de développement équilibré (ou déséquilibré), en nous référant exclusivement aux modalités spatiales de la croissance et par conséquent, en laissant de côté les phénomènes du développement sectoriellement et socialement équilibré (ou déséquilibré).

2. Les termes du débat

Enfin, avant de commencer notre étude, il faut préciser le sens de la controverse sur le développement territorialement équilibré ou déséquilibré. Cette controverse, comme on pourra le voir, au cours de cette étude, ne porte pas sur l'opportunité ou non d'un développement économique, ou d'un développement économique territorialement diffus. En effet, il n'y a pas de débat sur la nécessité du développement économique et sur celui du développement économique diffus. C'est pourquoi la question qui se pose est uniquement celle de savoir si — au regard du but visé — il est économiquement avantageux ou non de favoriser au moyen de politiques appropriées la naissance et l'expansion

⁽¹⁾ Cf. en particulier, T. Scitovsky, « Growth Balanced or Unbalanced? » in « The Allocation of Economic Resources ».

sion première de l'industrialiation en s'appuyant stratégiquement sur plusieurs points dispersés ou, plutôt, sur un nombre extrêmement limité (variable en fonction des données géographiques, démographiques et économiques de la zone intéressée) de points-force.

Cette précision nous a paru indispensable pour faire saisir le sens et l'ampleur du problème examiné.

Différents auteurs ont traité quelques uns seulement des déterminants du problème, tels que les intérêts des entreprises ou les économies externes et en ont tiré directement les solutions politiques ⁽¹⁾. A notre avis, leurs analyses n'éclairent que partiellement les aspects du problème, parfois d'un grand intérêt, mais elles n'affrontent pas le problème de manière à en saisir l'ensemble des éléments. Du reste, que la majeure partie de ces auteurs prenne position en faveur du développement équilibré, cela peut signifier tout au plus qu'on reconnaît à un modèle une valeur qui est unanimement, ou presque, admise actuellement.

D'autres auteurs, au moyen d'une analyse souvent compliquée par le nombre de variables, affrontent le problème dans son intégralité. Nous nous réservons de faire allusion à ces auteurs, à travers l'examen effectué par Hirschman ⁽²⁾.

« Aussi prononcées et excessives que soient les préférences géographiques des entrepreneurs, dès que la croissance économique s'est affermie sur une partie du territoire national, elle met évidemment en mouvement des forces qui exercent une action sur les autres parties. » ⁽³⁾.

Cette constatation est de la plus grande importance pour l'étude de notre problème, lequel se présente alors dans les termes suivants: quels sont la nature et le caractère des processus qui interviennent dans un territoire donné, lorsqu'une partie de ce territoire est investi par le phénomène d'une industrialisation expansive?

3. Effets de contagion

Les forces dynamiques déclenchées par un processus industriel localisé dans une région déterminée de la zone examinée peuvent produire des effets qu'il est possible de distinguer en « effets de

⁽¹⁾ Parmi eux celui dont la pensée est la plus manifeste est peut-être Scitovsky. Cf. « Two concepts of External Economies » in « The Journal of Political Economy », avril 1954.

⁽²⁾ A.O. Hirschman, « The Strategy of Economic Development » cit., Chapitre X. Cf. également Nurkse, « Unbalanced Growth », dans *Oxford Economics Papers*, juin 1959.

⁽³⁾ A.O. Hirschmann, *op. cit.*, p. 213.

contagion » et « effets de polarisation ». Plus haut, lorsque il s'est agi du deuxième point d'où découle toute politique de localisation (reconnaissant les mécanismes du marché de nature à favoriser les déséquilibres territoriaux), on a dit qu'il serait ultérieurement précisé; la discussion actuelle conduit justement à rechercher, d'après les diverses hypothèses en présence, les forces spontanément agissantes dans la sphère des mécanismes du marché.

Nous entendons par « effets de contagion » ceux qui conduisent à l'élargissement ultérieur de la zone développée, et par « effets de polarisation » ceux qui incitent à une plus grande centralisation de l'appareil de production et des richesses. Les premiers sont clairement destinés à assainir le déséquilibre territorial, tandis que les deuxièmes tendent à approfondir l'écart économique entre une zone et l'autre.

Les « effets de contagion » les plus importants sont: l'augmentation des achats et des investissements dans la zone sous-développée de la part de la population de la zone développée; l'absorption dans les industries extra-agricoles de la zone industrialisée d'une main-d'œuvre en état de chômage ou de sous-emploi de la zone sous-développée, phénomène qui ne peut que favoriser l'équilibre entre les populations et les ressources dans cette dernière zone; une extension sensible de la demande des produits de la zone sous-développée, et dans le cas où l'offre de ces produits serait élastique, l'augmentation, dans un délai relativement court, des revenus et donc de la demande à l'intérieur de la zone sous-développée. On voit alors se modifier les avantages économiques de cette zone, des occasions d'investir apparaître et le début d'une expansion du type agricole et industriel en résulter; le déplacement automatique des entrepreneurs et du nouvel appareil de production vers de nouvelles zones, au fur et à mesure que les zones d'ancienne industrialisation accusent des phénomènes de congestion: processus que l'on ne saurait imaginer abstraitement, mais qui est en grande partie fonction des « possibilités de développement » industriel, agricole et touristique de la zone sous-développée; enfin un « effet de contagion » très important serait dû à la formation dans l'aire industrielle de qualités et de capacités techniques et d'entreprise auxquelles pourront recourir éventuellement des industries géographiquement décentralisées, sans que les dépenses pour la formation d'éléments possédant les qualités nécessaires ne viennent grever l'aire en question.

4. Effets de polarisation

Par contre, parmi les plus remarquables « effets de polarisation » nous avons: la concurrence de la zone industrialisée aux activités extra-agricoles de la zone défavorisée, dont les revenus sont relativement bas: les quelques petites entreprises de cette dernière résistent difficilement à la concurrence des industries jouissant d'un marché déjà plus vaste, qui peuvent exploiter des économies importantes et opérer avec une productivité croissante dans le temps; la zone développée, où les taux des salaires sont quelquefois remarquablement plus élevés, que dans l'autre, attire les ressources humaines essentielles, techniciens, cadres directeurs et moyens, main-d'œuvre spécialisée et entrepreneurs capables. Lorsque dans la zone défavorisée l'offre est épuisée, la zone développée s'adresse à d'autres marchés d'approvisionnement, en rendant de la sorte encore plus difficiles les possibilités d'échange entre les deux régions. Plus le développement industriel de la zone privilégiée avance, plus les avantages de nature économique externes, monétaires et technologiques augmentent, et plus s'amplifie l'écart entre le système des avantages qui s'offrent au nouvel entrepreneur de la région en progrès et celui qui se transforme en une situation de continuelle stagnation dans la région sous-développée. Enfin, les administrations locales publiques réussissent, au moyen d'une pression fiscale relativement légère, à subvenir aux besoins présents et futurs dans les zones à niveau élevé d'industrialisation, tandis que dans les zones moins favorisées, avec une pression fiscale relativement supérieure, elles ne parviennent pas à subvenir aux exigences économiques, pas plus qu'aux besoins civils des citoyens entraînant ainsi nécessairement une aggravation nouvelle décisive de tous les « effets de polarisation » précédemment examinés.

L'énumération sommaire des deux différents types d'effets que la présence d'un centre efficace d'industrialisation produit pour l'économie de l'aire entière considérée montre clairement que la supériorité des « effets de contagion » stimule l'expansion graduelle de la zone industrialisée en même temps que les activités existant déjà dans le pays, ainsi que la création de conditions économiques pour de nouvelles et fructueuses activités (industrielles, en premier lieu, mais aussi pour l'agriculture spécialisée à rendement élevé et le secteur tertiaire).

Inversement, la supériorité des « effets de polarisation » accélère l'essor de la zone privilégiée et voue l'économie du reste du pays à un état de stagnation sans espoir; les conditions typiques du dualisme

se forment alors, la co-existence de deux économies en une seule, de deux sociétés, à la limite de deux cultures et de deux civilisations: c'est le cas du Nord-Est du Brésil, de l'Est de la Colombie, et du Sud de l'Italie ⁽¹⁾.

5. Cadre général de référence

L'ensemble des effets cités plus haut forment le cadre général de référence dans lequel se situent les choix fondamentaux entre le développement équilibré et le développement déséquilibré. Le problème est le suivant: devant poursuivre une politique de développement qui soit, dans la croissance industrielle, un des leviers principaux, convient-t-il de centraliser ou de décentraliser (ou parallèlement, d'insister sur des centralisations préexistantes ou d'en créer de nouvelles dans l'aire non industrialisée) le potentiel industriel du pays?

La réponse à cette question résulte de l'analyse des effets examinés, ainsi que d'autres effets analogues, chacun d'eux devant être considéré comme une variante du mécanisme du marché.

Selon que les effets de l'un ou de l'autre type prévalent, on mettra en œuvre des politiques pouvant garantir le maximum des effets des investissements publics et privés, que l'on estime possible de consacrer à l'industrie, sur la base des ressources disponibles. En particulier, le fait de prévoir des effets de contagion permet de procéder stratégiquement par le développement déséquilibré: dans ce cas, en effet, les facteurs en jeu opèrent à la façon d'un mécanisme compensateur de la centralisation initiale; et il est alors possible de faire correspondre les avantages de la localisation dans les aires (relativement) restreintes avec les avantages d'une expansion automatique et spontanée dans l'espace, qu'il faudra aider de manière adéquate plutôt qu'à vouloir le stimuler en pesant sur les ressources du pays. Au contraire, là où les effets de polarisation se révèlent essentiels — et il s'agit de véritables forces servant de frein aux effets de contagion — la seule stratégie de développement concevable est celle de procéder à l'implantation d'industries dans les zones décentralisées. On obtient alors dès le début, un développement territorialement équilibré et les avantages (surtout initiaux) de la dispersion des investissements privés et des infrastructures représentent le prix à payer pour éviter que ne se crée une morphologie d'économie dualiste qui, à la longue,

(1) A.O. Hirschmann, *op. cit.*, p. 216.

pèserait lourdement sur l'ensemble de l'économie et non pas seulement sur la zone négligée.

Développement équilibré et développement déséquilibré sont donc deux stratégies différentes et contraires. Il est vain de raisonner à leur sujet de façon abstraite, et les différentes préférences exprimées par quelques économistes ⁽¹⁾ n'ont pas de raison d'être: seule la discussion sur des définitions historiques et géographiques précises et l'analyse consécutive de leurs facteurs dominants justifie un choix.

Avant de clore cet examen des choix les plus généraux de politique territoriale, il est utile de rappeler que le schéma logique, développement équilibré - développement déséquilibré, n'est pas seulement valable pour définir une alternative entre centralisation et dispersion qui implique une économie dans son ensemble. Ce schéma est également utile pour la mise en route d'une politique d'industrialisation d'une zone dont les limites sont à l'intérieur de l'économie sous examen. Par exemple, si l'on décide d'orienter un développement industriel dans la partie sous-développée d'une économie dualiste, au cas où cette partie possède des dimensions géographiques et démographiques importantes (car autrement on retomberait dans un ensemble de problèmes d'un type différent), le problème de la centralisation et de la décentralisation se présente à nouveau ainsi que celui de leur degré d'importance. Il est évident, dans ces conditions, que les facteurs à prendre en considération changeront, que de nouveaux éléments deviendront décisifs, mais la validité de la position du problème n'aura pas diminué pour autant.

D — L'absence de « liens naturels »

1. Tendance vers un affaiblissement des liens physiques de l'activité industrielle

« L'industrie, considérée comme un ensemble d'entreprises distinctes, se caractérise aussi par le fait qu'elle est localisée. A quel que niveau qu'on la définisse (exploitation globale d'une res-

⁽¹⁾ Ainsi Hirschmann semble croire à l'efficacité des « pressions économiques correctives » qui devraient triompher des tendances dualistes (*op. cit.*, pp. 215-216), tandis que Myrdal semble croire que, en vertu de la causation cumulative, un déséquilibre initial ne peut prendre racine et s'accroître dans le temps (*op. cit.*, Chapitre III).

source, type de processus de production, ensemble de produits divers), l'industrie (ou l'entreprise que nous examinons en premier lieu, aux fins de simplification), est toujours liée à un lieu: le concept de « rattachement à un lieu », n'est pourtant pas si simple » ⁽¹⁾.

Pour l'éclaircir il faudrait substituer « à l'illusion de la localisation spatiale un ensemble de relations contrôlables et calculables entre une unité économique et les autres » ⁽²⁾. Les hypothèses courantes sur la politique de la localisation spatiale ont essayé de concevoir la manière dont les relations économiques qui traduisent l'espace géographique en espace économique, peuvent être globalement représentées. Et la typologie qui en est résultée n'est pas dépourvue d'intérêt. Il n'est pas moins intéressant de constater que les spécialistes qui se sont penchés sur le problème sont unanimes à affirmer qu'une théorie et une politique de pure « localisation spatiale » n'a pas de sens: et c'est pourquoi ils ont approfondi les rapports existants entre les choix territoriaux et les politiques sectoriales, les infrastructures, l'assistance technique, et ainsi de suite.

Mais, avant de parvenir à la typologie morphologique de la localisation industrielle et d'approfondir les politiques qui apparaissent complémentaires des choix effectués dans l'espace, il faut tout d'abord savoir quels sont actuellement les liens « naturels » qui se posent à ces choix de localisation industrielle.

Aujourd'hui — comme le remarque Gravier — il suffit d'insister « sur la liberté géographique due aux progrès des nouvelles techniques. Les esclavages physiques sont maintenant limités à quelques industries ayant des bases étroitement tributaires des matières premières, des sources d'énergie provenant des ressources hydrauliques ou du service d'un port (...).

« En revanche, ce que l'on appelle les industries de transformation — qui aux U.S.A. comme en France représentent 85 % de l'occupation dans les industries manufacturières — sont libérées de ces déterminismes et leur localisation est en principe indépendante, du fait que les frais de transport et d'énergie ne représentent plus qu'une fraction minime des coûts globaux qu'elles supportent » ⁽³⁾.

(1) François Perroux, « L'entreprise motrice dans une région et la région motrice », dans « Revue Economique », n. 3, septembre-décembre 1960, p. 416. Cf. du même auteur, « La théorie générale du progrès économique. Les modèles micro-économiques », Cahiers de l'ISEA, 1957.

(2) F. Perroux, « L'entreprise motrice dans une région et la région motrice », *op. cit.*, p. 417.

(3) F. Gravier, « L'aménagement du territoire et l'avenir des régions françaises », Paris, Ed. Flammarion 1964, *op. cit.* Cf. du même auteur, « Décentralisation et progrès technique », Paris, Flammarion, 1960.

Raisonnant sur la même base, en rapport avec le problème des inadaptations des structures territoriales, J. Lajujie affirme avec force: « Les nouvelles formes de progrès technique qui sont apparues au cours de ces dernières décennies doivent faciliter la réalisation d'un équilibre meilleur; elles doivent rendre désormais possible un harmonieux développement des ressources et des hommes » ⁽¹⁾. C'est là, au point de vue de notre thèse, un appui extrêmement intéressant.

Nous avons commencé par signaler ceux des éléments scientifiques (économies externes, coûts sociaux) qui se sont intégrés dans l'appareil analytique traditionnel, rendant la théorie consciente de l'existence d'une dimension réelle qui jusqu'à Marshall avait été, certes, intuitivement devinée, mais jamais incorporée dans la doctrine économique. Nous nous sommes arrêtés un instant sur les conditions préalables dont dépendent actuellement les lignes politiques de la localisation industrielle, pour en saisir les motifs et les limites. Nous sommes ensuite passés à l'analyse des conditions les plus générales qu'une politique de localisation se doit d'examiner; nous avons tiré la conclusion que, suivant les tendances présentes dans la réalité, il est possible de procéder au moyen de deux stratégies alternatives (le développement équilibré et le développement déséquilibré) visant l'un et l'autre au même but, mais dans des conditions totalement différentes. En dernier lieu, nous venons de rappeler que les sujétions « physiques » des activités industrielles sont actuellement assez réduites, d'où ressort l'importance de celles ayant un caractère typiquement économique; la politique industrielle peut donc être exprimée en se référant uniquement aux facteurs économiques.

2. Typologie des politiques de localisation

A ce point de notre étude, nous sommes désormais en mesure d'examiner les instruments d'une politique dont les buts (l'essor économique) et la voie à suivre pour leur réalisation (l'industrialisation) sont clairs, mais qui a aussi indiqué la stratégie la plus opportune pour s'acheminer dans cette voie (procéder en partant d'un déséquilibre initial ou en développant simultanément les initiatives qui garantissent dès le début, voire au niveau de rendement le plus bas, l'évolution industrielle contemporaine de toutes les régions de la zone en question).

⁽¹⁾ J. Lajujie, « Décentralisation industrielle, reconversion, aménagement du territoire », dans « Revue juridique et Economique », 1956, n° 2, p. 373.

Le problème à affronter maintenant est le suivant: Comment l'Etat doit-il agir pour développer l'industrie dans une certaine zone?

Il semble que les instruments disponibles pour atteindre ce but pourraient être différents, selon qu'ils:

- a) concernant l'aspect territorial de l'implantation industrielle;
- b) concernent les caractéristiques des entreprises à implanter pour obtenir les effets de développement souhaités;
- c) font partie de la politique économique générale de l'Etat, depuis l'instruction jusqu'à la recherche scientifique, des travaux publics aux relations économiques internationales. Nous nous arrêterons un moment sur les instruments concernant ce dernier type, pour des raisons évidentes, mais seulement dans la mesure où il se révélerait nécessaire d'apporter quelques indications d'ordre général.

E — Configuration morphologique des agglomérations industrielles

1. Les hypothèses relatives aux formes territoriales des agglomérations industrielles

La première série d'instruments est constituée par la configuration morphologique à donner aux agglomérations industrielles. En effet, selon la structure géo-morphologique de la région, et avec l'apparition d'autres variables qui seront indiquées chaque fois, il convient d'aménager l'expansion industrielle selon certaines configurations industrielles plutôt que selon certaines autres.

Comme cela a été précisé plus haut ce problème se présente du fait que deux dangers contraires sont à éviter lorsqu'il s'agit de réanimer économiquement une région grâce à l'expansion industrielle.

Une erreur consisterait à favoriser la centralisation industrielle dans une seule agglomération circonscrite, laquelle ne tarderait pas à s'opposer au reste de la zone, réduite à la dimension d'un faible centre agricole; l'erreur contraire serait de favoriser l'installation d'unités de production trop isolées pour donner naissance à un milieu industriel animé.

Il faut éviter l'une et l'autre erreur, en étant conscient du fait que les ensembles industriels créent des relations entre entreprises et que l'expansion d'une initiative dépend justement du type des relations existantes: les questions déjà abordées lorsque nous avons discuté du

développement équilibré se présentent à nouveau ici sur un plan différent. Entre l'une et l'autre hypothèses contraires, qui doivent être écartées, il reste une quantité théoriquement infinie d'hypothèses intermédiaires.

En effet, attendu que l'on ne saurait ignorer les avantages (économies externes, au sens large) des agglomérations et qu'en outre les configurations possible du territoire (auxquelles la distribution des activités économiques doit s'adapter) sont relativement limitées, la théorie de la localisation s'arrête sur une série limitée d'hypothèses.

Une expansion industrielle peut donc avoir plusieurs aspects dans le territoire. Ces aspects peuvent être ramenés à quatre types:

1. les pôles de croissance
2. les axes de développement
3. la constellation industrielle
4. la nébuleuse.

2. Les pôles de croissance

Un « pôle de croissance » est formé d'une « unité motrice dans un centre déterminé » ⁽¹⁾. L'unité motrice peut être simple ou complexe (macro-unité: agrégat d'unités simples; dans le premier cas, il s'agit d'une entreprise; dans le deuxième cas, d'un groupe d'entreprises (industrie) ou bien d'un groupe d'entreprises « institutionnalisées » (ententes privées, entreprises publiques, etc).

Les systèmes d'action promus par l'unité motrice sont divers. Une première classification des systèmes d'action mis en œuvre par les pôles de croissance — systèmes d'action exercés également par les unités motrices disposées selon des modèles territoriaux d'un autre genre — distingue:

- action des prix, des courants, des prévisions;
- action du pouvoir, action de leadership;
- action sur les propensions keynésiennes à la consommation, à l'épargne, à l'investissement; action sur les propensions fondamentales au travail et à l'innovation;
- action concernant la croissance, le développement, le progrès.

⁽¹⁾ La définition est de F. Perroux. De cet auteur nous avons dans l'analyse qui suit, largement utilisé les ouvrages suivants: « Les espaces économiques » (Economie appliquée, 1950); « Note sur la notion de pôle de croissance », dans « La coexistence pacifique, II, 1953, enfin, « Une distinction utile à la politique des pays à croissance retardée: points de développement et foyers de progrès » dans « Développement, croissance, progrès », Cahiers de l'ISEA, 1959.

Les pôles de croissance sont des centres qui favorisent le progrès, « ils peuvent être appelés les foyers du progrès » (Perroux), unités motrices agissant sur la structure économique régionale, créant et activant des unités de production rattachées par des liens, plus ou moins étroits, aux activités initiales déployées sur ces pôles. La décision d'investir dans un « pôle » doit pouvoir se justifier par le fait qu'elle portera au maximum les effets de propulsion de ces investissements: c'est ce qui se produit par la modification de la dimension des courants et de la structure des coefficients de production et des coefficients caractéristiques du budget, des consommations, etc.

Nous avons de la sorte une idée sur la signification des pôles de croissance. L'industrialisation d'une région au moyen de cet instrument peut se faire — suivant les dimensions spatiales, démographiques et économiques de la région — en disposant d'avance un pôle unique ou un nombre limité de pôles. Dans un cas comme dans l'autre, le sens de cette politique de localisation consiste à promouvoir des unités motrices autonomes et suffisantes pour les buts que l'on se propose d'atteindre: le rayon d'action des pôles est, de toute évidence, une condition à considérer en fixant leur nombre dans la région, et l'une autant que l'autre sont fonction des caractéristiques de l'industrie localisée en ce qui concerne le secteur d'activité, les relations technologiques et économiques réciproques, le niveau de production, la situation de l'emploi, la politique commerciale et administrative, etc.

L'industrialisation des pôles se révèle comme étant la plus adaptée là où:

1. des centres disséminés d'ancienne industrialisation existent déjà;
2. des marchés en puissance existent (pour une centralisation démographique ou autre), répondant aisément aux besoins des industries des biens de consommation;
3. la région, entièrement et exclusivement agricole, possède un stock si faible de capital social fixe qu'il n'est pas possible de la doter dans la mesure indispensable autrement qu'en terrains très circonscrits et susceptibles de propulsion selon ce qui a été ci-dessus exposé.

3. Les axes de développement

Les « axes de développement » représentent la forme la plus simple pour permettre « l'irrigation propulsive » d'une région, là où les conditions physiques et techniques d'un « ensemble linéaire »

d'équipements industriels existent déjà ou peuvent être aisément établies ⁽¹⁾.

Typiquement, les fonds des vallées et les grandes routes sont les « axes » autour desquels se forment des « ensembles linéaires » industriels. Ainsi que Perroux le souligne, il faut néanmoins veiller à ce que

« l'axe spatial du développement ne coïncide avec l'axe des transports, mais représente un certain effet territorial par l'action combinée d'unités motrices et des unités soumises à l'impulsion. L'axe de développement ne diffère des zones de développement que pour ce qui est de l'orientation de fond du mouvement commercial (services, produits, capitaux) » ⁽²⁾.

Le développement industriel tout au long des axes (comme d'ailleurs celui pour les pôles, pour les constellations ou pour les nébuleuses) n'est pas un phénomène nouveau. Au contraire, on peut certainement affirmer que l'industrialisation de vallées entières — qui s'explique à l'origine par l'utilisation de l'énergie hydraulique — est assez ancienne, surtout dans les régions du Nord-Ouest de l'Europe. Il suffit de citer la haute vallée de la Marne, où sur une étendue de 60 km domine une industrie, dont le pivot se trouve dans la métallurgie, et les vallées normandes ou celles des Vosges.

Aujourd'hui, cependant, la politique d'industrialisation à travers les axes est revenue à l'actualité; et non seulement en ce sens que certains axes de transport (comme les grandes autoroutes) offrent dans l'immédiat des possibilités de localisation convenable en vue de faciliter les liaisons avec des marchés plus affermis ou en voie de réalisation, tant pour les produits que pour les facteurs de production. Bien plus important est le fait que dans certains pays, l'existence de voies ferrées et/ou d'autoroutes constitue l'unique possibilité pour donner une nouvelle impulsion à l'économie. On se trouve alors en présence d'un net renversement de la position traditionnelle de la politique axiale, en ce sens que le mouvement stratégique initial consiste dans la création des axes de transport, et que les conditions techniques et les avantages économiques qui déterminent leur parcours conditionnent le développement ultérieur éventuel. C'est le cas du Pérou, dont la population indigène est dispersée dans la Sierra qui occupe la majeure partie du pays, tandis que les activités économiques et la population active et moderne s'amassent surtout autour de la capitale, Lima, sur la côte

⁽¹⁾ J.F. Gravier, « L'aménagement du territoire », *op. cit.*, p. 60.

⁽²⁾ F. Perroux, « L'entreprise motrice dans une région et la région motrice », *op. cit.*, p. 457.

du Pacifique. Jusqu'ici le développement du Pérou s'est poursuivi au fur et à mesure que les populations de l'intérieur s'installaient sur la côte, trouvant à s'occuper dans les activités se trouvant sur place et amplifiant les dimensions du marché. Les modalités de ce développement ont fini par créer des conditions de vie insoutenables à la longue; la seule alternative qui s'offre est justement celle d'exploiter avantageusement les ressources naturelles et de faire entrer les populations de l'intérieur dans le marché, au moyen d'un système d'axes qu'il faudrait construire, tout au long desquels les entreprises industrielles et les diverses unités motrices viendraient s'implanter.

En conséquence, si le choix de la disposition morphologique dans la région se présente parfois comme une alternative, et si un choix peut être remplacé par un autre, il y a des cas où le choix du développement constitue l'unique possibilité qui se présente en fait, et c'est donc un choix qui s'impose. Ce qui est d'autant plus important pour les contrées sous-développées où des situations de ce genre se présentent facilement.

4. Constellations et nébuleuses

Souvent, les problèmes d'industrialisation se posent dans des régions présentant des structures écologiques et des situations économiques qui ne peuvent être résolus au moyen d'une politique de pôles ou d'axes de développement.

Lorsque, en effet, nous nous trouvons dans des zones d'ancienne implantation qui gravitent autour d'une série d'agglomérations urbaines ou semi-urbaines, procéder au moyen de pôles ou d'axes aboutirait à des effets non désirables, tels que la sclérose des anciens centres arriérés mais encore palpitants de vie, et l'éloignement des ressources humaines et financières se trouvant sur place.

Là où ces « points de convergence » existent déjà, où la dotation même insuffisante d'infrastructures est dispersée et peut être comblée sans trop d'effort, où des petits marchés de produits de consommation, d'équipements agricoles et des forces de travail peuvent être réanimés par le flux industriel, l'opportunité d'agir s'impose à travers une localisation industrielle qui exploiterait tous ces avantages. Le complexe industriel prend alors l'aspect d'une « constellation », polarisée autour de plusieurs noyaux épars, en relation réciproque et gravitant parfois dans l'orbite d'une grande et dynamique cité.

L'Italie du Nord, les Pays-Bas, les provinces du Mans et d'Orléans en France sont les saisissants exemples d'un développement industriel

spontané ayant les caractéristiques de la « constellation ». Les régions sous-développées peuvent également présenter des conditions favorables pour une dislocation de la nouvelle industrie selon ce modèle; il faut qu'il s'agisse cependant de zones d'implantation ancienne qui ne soient pas excessivement dispersées. D'autre part, les sources d'énergie les plus récentes — méthane, huiles combustibles, électricité — se prêtent dans une large mesure, plus encore que par le passé, à l'utilisation d'un instrument de localisation territoriale de ce genre.

Dans les régions de l'Est de la France, en Suisse et dans d'autres zones, il existe des conditions analogues à celles que nous venons d'exposer, à la différence que la densité de la population rurale est assez forte et les noyaux modiques d'ancienne industrialisation ont permis ou rendent possible l'installation de petites et moyennes entreprises industrielles dans presque tous les villages. La constellation devient alors une nébuleuse. Les caractéristiques de cette dernière forme de complexe industriel et les raisons qui justifient l'adoption d'une politique calquée sur ce modèle sont assez semblables à celles examinées dans le cas de la « constellation industrielle », sauf les conditions additionnelles que nous avons rappelées. Il faut seulement ajouter que, dans les régions déprimées, on rencontre difficilement l'opportunité d'utiliser une conformation territoriale de ce genre.

Les politiques de localisation industrielle qui viennent d'être examinées paraissent embrasser toutes les hypothèses possibles, propres à animer un ensemble industriel. Le choix de l'une d'elle ne peut se faire qu'en se rapportant à la situation géographique, démographique, économique et urbaine qui existait déjà avant la mise en œuvre des politiques considérées.

F — Secteurs et dimensions dans les localisations des entreprises industrielles

1. Les choix des secteurs

La politique de localisation industrielle ne se limite pas à la définition des hypothèses relatives à la configuration territoriale des agglomérations industrielles. En effet, le problème ne consiste pas seulement à animer les configurations d'ensembles économiques excellents sous l'aspect spatial. Pour que ces ensembles aient des fonctions

vitales et puissent irradier des effets propulsifs dans la région, il faut aussi que les activités qui leur sont propres répondent aux exigences actuelles et qu'elles puissent encore plus satisfaire aux besoins futurs du marché.

Le problème ne saurait être posé de façon abstraite: les entreprises vivent de relations concrètes, c'est pourquoi toute politique destinée à la localisation des entreprises de rapport non seulement doit tenir compte des relations qui existent parmi les entreprises, mais aussi doit en prévoir les relations futures. Vu ces considérations, qui sont d'ailleurs universellement respectées, une politique de localisation industrielle, pour être efficace, doit tenir compte aussi de deux variables, à savoir le secteur et la couverture des cycles économiques et techniques des entreprises à implanter.

En ce qui concerne le secteur, une politique de localisation ne peut négliger les conditions offertes actuellement par les ressources naturelles de la région et les besoins du marché local. Les premières constituent une indication précieuse, mais rare en vérité, car il est difficile que les aires déprimées disposent de ressources ayant une marge d'utilisation avantageuse qui n'ait pas été déjà exploitée.

Quant au marché local, il est possible de substituer les biens d'importation et d'identifier son degré, d'élasticité en fonction de perspectives concrètes d'une élévation du revenu à brève échéance à la suite de l'implantation desdites unités motrices.

Mais, dans la politique de secteur, le véritable « point essentiel » à ne pas oublier est qu'il convient de choisir une branche en expansion. Il existe un intérêt majeur à diriger tous les efforts, tout au moins au cours de la phase initiale, sur un secteur en expansion, même s'il s'agit d'industries pour lesquelles il n'y a pas de marché suffisant ou de débouché local » ⁽¹⁾. Laisser toutes les industries en expansion, s'installer dans les régions d'ancienne industrialisation, et offrir en même temps des encouragements d'ordre général dans les nouvelles zones, encouragements qui pourraient également servir à soutenir des secteurs en voie de réaménagement, serait une solution incapable d'éliminer le déséquilibre territorial. Seule l'implantation d'industries dynamiques dans les régions déprimées est un facteur de progrès technique et économique général. Il favorise, en effet, la diffusion de procédés et de méthodes hautement productives, en outre,

⁽¹⁾ J. Lujujie, « Décentralisation industrielle, reconversion et aménagement du territoire », *op. cit.*, p. 376.

il permet seul d'utiliser convenablement les investissements dans les infrastructures. D'autre part, même un choix sectoriel de ce type peut se révéler nécessaire mais insuffisant lorsqu'il n'est pas accompagné de mesures visant à favoriser la création d'industries de transformation nombreuses et diversifiées. Il appartiendra à ces dernières de procurer du travail à la main-d'œuvre sous-employée, d'absorber la population devenue disponible par suite de la productivité accrue dans l'agriculture, et d'arrêter l'exode qui, autrement, pourrait se produire sans remède possible.

2. Les petites entreprises auxiliaires des unités motrices

En outre, la récente expérience d'industrialisation de zones sous-développées a mis en lumière un autre problème. En effet, dans les nouvelles aires industrielles, les grandes et moyennes entreprises (avantagées parfois du fait de leur appartenance aux grands ensembles qui offrent leur soutien sous différentes formes) ne rencontrent pas d'obstacles insurmontables, mais leur processus de production, dans des phases déterminées du cycle économique et technique, exige la présence d'ateliers, pour remplir les fonctions complémentaires nécessaires aux opérations qui ont lieu dans les établissements. Petites et moyennes entreprises concessionnaires, sous-traitantes, activités de service qui ne demandent pas d'ordinaire de grandes disponibilités en capital mais bien des capacités d'entrepreneurs et d'élasticité dans le comportement, c'est-à-dire un capital humain qui, s'il n'a jamais constitué un problème dans les zones d'ancienne industrialisation, est souvent, dans les nouvelles agglomérations, un point critique pour le fonctionnement des unités motrices.

Il faut relever à ce propos que les mesures propres à résoudre ce problème sont d'une grande importance surtout considérées sur une longue période: l'expérience a en effet prouvé que les qualités de dirigeant, d'entrepreneur ainsi que les qualités techniques qui se forment dans ce domaine de la structure industrielle vont se développant au fur et à mesure et finissent par se révéler capables d'assumer de plus larges responsabilités, ce qui représente un facteur toujours décisif dans un processus de développement économique.

Les considérations faites au cours de cet exposé, même si elles sont limitées à l'étude du problème dans sa généralité — il eut été nécessaire, autrement, de connaître les données caractérisant chacune des situations — pourront néanmoins être un point de repère toutes

les fois qu'il faudra affronter des problèmes liés aux difficultés du démarrage industriel.

G — Les instruments politiques de localisation industrielle

1. Les incitations

La dernière série d'instruments dont dispose l'Etat se présente comme un ensemble de moyens pour la réalisation des objectifs exposés dans les deux précédents paragraphes. Si donc des choix particuliers d'aménagement territorial et sectoriel constituent les étapes nécessaires dans la voie de l'industrialisation, l'Etat se propose de les parcourir en employant toute une gamme de politiques (financières, fiscales, de crédit, de travaux publics, etc.) lesquelles possèdent les caractéristiques « d'instruments de deuxième degré », c'est-à-dire de moyens en fonction d'autres moyens.

De nombreux spécialistes distinguent cette dernière série d'instruments selon qu'ils influent plus ou moins directement sur les avantages des entreprises, selon que leur but est d'ordre économique ou d'ordre social, ou selon d'autres critères encore ⁽¹⁾. Nous estimons que de semblables distinctions n'ont pas leur raison d'être, et c'est pourquoi nous examinerons seulement les instruments qui nous apparaissent les plus intéressants pour une politique de localisation industrielle.

Certains de ces instruments sont dénommés « incitations ». Il s'agit de crédits à des conditions de faveur particulières, d'exemptions fiscales, de contributions à fonds perdus destinés à financer ou en tout cas à favoriser l'implantation et la gestion des unités de production qui répondent aux conditions déterminées d'emplacement, de dimension et de secteur.

Le problème des incitations réside dans le fait qu'elles sont octroyées lorsqu'existent des conditions qui augmentent le coût global de l'activité productive, par comparaison à des conditions différentes d'implantation. Les incitations sont appelées à couvrir ces différences

⁽¹⁾ Cf. A. Lindbeck, « Location Policy » (in « Skandinaviska Banken Quarterly Review », n° 2, Stockholm, 1964, pp. 41-45) et P. Bohm, « External Economies in Production » (Stockholm, 1964).

de coûts. Elles doivent être octroyées dans la mesure où elles peuvent diminuer les désavantages pour l'entrepreneur de la nouvelle localisation, c'est-à-dire combler l'écart entre les deux niveaux des coûts; dans le cas où elles dépasseraient ce seuil, c'est-à-dire où elles donneraient lieu à des avantages supplémentaires, leur résultat dans le processus global du pays s'avérerait négatif. Dans ce dernier cas, les incitations donnent une destination anti-économique aux ressources en favorisant des productions non compétitives (entreprises ou industries) au détriment d'autres.

Dans une économie de marché, les prix (coûts et profits dans la comptabilité de l'exploitation) sont les paramètres sur lesquels se fonde le comportement de l'entrepreneur puisqu'elles sont une indication des pénuries relatives; ils conduisent (lorsqu'ils ne sont pas détournés pour un quelconque motif) au rapprochement de l'intérêt de l'entrepreneur (revenu maximal de l'exploitation) avec celui de l'intérêt social (répartition des ressources entre les diverses productions selon les désirs du public).

Ce schéma, valable en première approximation, est largement critiqué et criticable; il nous permet cependant de faire quelques remarques au sujet du problème que nous étudions. Puisque les prix du marché ne permettent pas d'atteindre automatiquement certains des objectifs — comme par exemple, celui de surmonter les déséquilibres régionaux —, il faudra modifier ces paramètres du comportement des entreprises par l'introduction de correctifs dans la logique de l'entreprise. Ces correctifs, c'est-à-dire ces incitations, doivent permettre aux entreprises établies dans les nouvelles zones de surmonter les désavantages qu'elles subissent du fait d'opérer dans ces zones plutôt que dans les autres.

A égalité des autres conditons (niveau technologique, etc.), l'entreprise située selon les critères des pouvoirs publics doit, donc se trouver à l'abri de ces désavantages, et de ceux-là seulement. Si, en effet, les incitations offrent d'autres avantages, le système de la concurrence tout entier vient à s'altérer, et les ressources sont déviées selon des directions qui ne comportent aucun critère d'efficacité.

2. Les infrastructures

D'autres instruments de la politique de localisation sont représentés par la création d'infrastructures. Tandis que les encouragements visent à combler les différences dans les coûts de production

due à des facteurs d'implantation, la création d'infrastructures (ponts, voies ferrées, routes, ports, canalisations et barrages, etc.) abaisse directement le coût qu'il aurait fallu supporter dans la localité sélectionnée, au cas où les infrastructures auraient manqué. Dans plusieurs cas même, la constitution d'un minimum de capital social fixe, sous la forme d'infrastructures, est une condition sans laquelle un début d'industrialisation est impensable.

On sait qu'en principe les collectivités locales sous-développées se trouvent dans des conditions financières bien plus mauvaises que celles des administrations des régions prospères. Entreprendre une activité industrielle équivaut souvent à grever ces collectivités d'une série de charges qui vont de l'entretien de certaines infrastructures à l'emploi de personnel technique et administratif adapté aux nouvelles tâches, etc. Par conséquent, on ne s'étonnera pas de voir l'Etat se soucier de subventionner la collectivité locale en lui avançant des fonds extraordinaires ou en assainissant son bilan à la fin des exercices financiers.

3. Conclusions

D'autres moyens de répondre aux exigences des entreprises qui s'implantent dans les zones déprimées consistent dans la formation de la main-d'œuvre, la préparation de cadres moyens, dans l'aide technique aux exploitations de petites dimensions, etc. Toutes ces mesures conduisent, en définitive, à la création d'économies externes, comparables à celles qui existaient déjà dans les régions privilégiées. Quels que soient les avantages que ces instruments comportent, une politique de localisation ne doit pas se limiter à eux. Comme Lajujie l'affirme, « tout ceci doit être couronné par un effort de décentralisation intellectuel et scientifique, permettant de créer dans la province des centres de culture générale et de formation technique, répondant aux aspirations et aux besoins des cadres indispensables à la politique d'expansion » ⁽¹⁾.

La politique de localisation industrielle en effet n'est pas une fin en soi, mais elle est la seule voie que l'on peut suivre actuellement pour assainir les déséquilibres territoriaux et revaloriser les régions qui ont été jusqu'ici exclues du processus de développement. Actuellement, en dehors d'une série de mesures visant à modifier les avan-

⁽¹⁾ J. Lajujie, « Décentralisation industrielle, reconversion, aménagement du territoire », cit., p. 378. Cf. en outre Daugibeaud « L'assurance et la croissance économique » édit. Argus, septembre 1964, pp. 13 et s.

tages dans un proche avenir, cette nouvelle structure industrielle exige également un ensemble de décisions de grande importance économique intéressant la vie civile tout entière, c'est-à-dire des décisions qui concernent non seulement les possibilités de développement des éléments productifs, mais encore toutes les conditions indispensables à l'instauration des rapports et à l'exercice des facultés qui constituent la base même de la société industrielle moderne.

CHAPITRE I

LE ZONING INDUSTRIEL COMME INSTRUMENT DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE DANS LES PAYS DE LA C.E.C.A., EN GRANDE BRETAGNE ET AUX ÉTATS-UNIS

A — Les politiques de localisation des industries et le zoning industriel dans les pays de la C.E.C.A., en Grande-Bretagne et aux États-Unis

1. De la politique d'urbanisme à la politique d'aménagement du territoire et à la politique économique

Depuis quelques décennies — et dans certains cas même depuis plus longtemps — le zoning industriel a pris sa place parmi les instruments qui se sont révélés nécessaires pour promouvoir une politique de localisation industrielle.

Zoning est un terme qui provient de la terminologie anglo-saxonne sur l'urbanisme et qui implique l'affectation d'un terrain à des usages spécifiques, dont la typologie et les caractéristiques fondamentales auront été définies. Le zoning en tant que terrain affecté à des usages industriels, c'est-à-dire le zoning industriel, s'exprime, en principe par la définition des caractéristiques des implantations industrielles et de l'infrastructure des services y relatifs sur un certain territoire.

On a dit qu'au cours de ces dernières années, la politique économique s'est consacrée davantage à rationaliser et à organiser la répartition des activités industrielles sur le territoire d'un pays et qu'elle a, dans ce but, défini et suivi une série de politiques particulières, depuis les infrastructures du terrain jusqu'aux politiques d'encouragement ⁽¹⁾. Le zoning industriel s'est — parfois — introduit dans ce contexte, comme nous aurons l'occasion de le voir, en tant

(1) Cf. Première partie.

qu'instrument spécifiquement apte à susciter le développement d'un ensemble industriel intégré et organique.

Si l'on veut concevoir le zoning industriel simplement comme instrument d'une politique économique d'industrialisation, on doit alors considérer au départ l'importance qu'ont acquises jusqu'ici les politiques de répartition et de localisation des industries. L'Etat est, en effet, toujours intervenu dans la répartition des industries sur son propre territoire dans le dessein, soit de prévenir et d'éliminer les inconvénients et les difficultés qui s'opposaient à un processus d'expansion, soit de relâcher les freins que l'évolution autonome même des implantations industrielles avait bloqués.

Parmi les principales justifications des politiques de localisation des industries, il convient de souligner toutefois la valeur qui sera localisée avec plus d'opportunité lors de l'examen des mesures prises dans les divers pays — des objectifs qui servent à résoudre les phénomènes importants du chômage structurel liés à la persistance de conditions d'inadaptation ou à l'apparition de crises dans les activités particulières de production.

La complexité des problèmes que les politiques de localisation des industries devaient affronter et résoudre a donné naissance en fait à un processus qui mérite d'être rappelé: la tendance à procéder par des travaux d'approche de toutes les disciplines, c'est-à-dire non d'après la doctrine d'une seule discipline, mais au point de rencontre des différentes disciplines qui commandent les orientations modernes de l'intervention publique: sociologie, urbanisme, économie, etc. La politique économique ne peut plus être considérée comme une action en l'air pas plus que comme une action autonome, destinée seulement à prendre des mesures protégeant le marché interne contre les influences négatives de l'économie internationale; elle devient un comportement de l'Etat destiné à s'intégrer et à se confondre avec ceux qu'il adopte dans d'autres domaines et pour d'autres circonstances.

Par conséquent, si la politique économique de l'Etat moderne adopte peu à peu une position toujours plus ferme dans la répartition des industries sur le territoire, une portée et une importance toujours plus grande marqueront sous cet angle les mesures qui servent à influencer, régler et diriger les localisations industrielles, c'est-à-dire à se répercuter de manière plus ou moins déterminante, mais nécessairement sensible, sur les choix passés et futurs des entrepreneurs dans l'implantation de leurs installations. Dans ce domaine, les mesures nécessaires à la réalisation de zones industrielles ont acquis une signi-

fication et un caractère nouveau sous la forme d'instruments de la politique de localisation.

Il ne faudra cependant pas oublier que la zone industrielle, en tant que portion de terrain réservée exclusivement aux usages industriels et équipée éventuellement dans ce but, a trouvé généralement en réalité sa première application comme instrument de l'action publique, dans les politiques appelées à réglementer les diverses utilisations du territoire pour en assurer la compatibilité et empêcher l'installation irrationnelle des établissements de nature à avoir des conséquences négatives pour les uns comme pour les autres. La zone industrielle a donc pris naissance — au niveau politique — avant tout comme un instrument d'urbanisme, en rapport direct avec l'expansion de la ville et avec le développement parallèle, dans les zones métropolitaines ou suburbaines, des activités industrielles.

En un temps plus ou moins court et avec des conséquences plus ou moins efficaces, tous les Etats ont rationalisé ou ont essayé de rationaliser l'usage du territoire par des mesures d'urbanisme qui comprenaient souvent la préparation de zones industrielles.

Les précurseurs de ce processus furent les Pays-Bas, dont la loi de 1901 (sur l'habitation) prévoyait justement la possibilité pour les communes de désigner, dans le cadre des plans d'expansion communale, des terrains réservés à l'usage industriel ⁽¹⁾. En France ⁽²⁾ et en Belgique, la zone industrielle prit nettement le caractère d'un instrument de politique d'urbanisme seulement dans cette période d'après-guerre et précisément dans le cadre de l'œuvre de reconstruction ⁽³⁾.

La méthode consistant à concentrer les industries dans des localités déterminées, afin d'éviter qu'elles nuisent aux installations résidentielles, commerciales, touristiques, etc., voisines, avait du reste eu auparavant un développement encore plus significatif dans certains pays ne faisant pas partie de la Communauté, tel que la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, qui sont, avec raison, considérés comme la patrie du zoning industriel. Aux Etats-Unis en particulier, où la tendance de l'exode vers les villes, liée à l'expansion des activités industrielles, prenait peu à peu, pour des motifs historiques évidents, un caractère beaucoup plus important que dans les pays européens de

(1) Cf. Rapport de l'équipe néerlandaise, pp. 16-17.

(2) Les premières lois relatives à l'urbanisme remontent à 1919, mais elles ne prévoyaient pas de manière explicite la création de zones industrielles.

(3) Cf. pour la France le rapport de l'équipe française, p. 2, et pour la Belgique le rapport de l'équipe belge, p. 3. La première loi belge sur l'urbanisme (2 décembre 1946) ne s'appliquait cependant qu'à 50 % environ des communes.

vieille industrialisation, le zoning industriel s'imposa au début du siècle comme un instrument d'urbanisme, et eu, sur le plan concret, un éclatant succès ⁽¹⁾.

Le zoning industriel, pour nous en tenir à l'expression terminologique d'origine anglo-saxonne évidente, signifie en fait une subdivision du territoire en zones destinées spécifiquement aux diverses installations industrielles d'une part, et non industrielles — commerciales, touristiques, résidentielles, etc. —, d'autre part ⁽²⁾.

A part son acception d'urbanisme, la zone industrielle, avant même la première guerre mondiale, avait exercé dans plusieurs pays une fonction — assez significative quelquefois — d'instrument d'expansion industrielle. La zone industrielle, dans son acception technique et économique, eut son origine dans l'initiative des particuliers et prit une grande importance dans le cas, par exemple, de la colonisation industrielle du territoire occidental des Etats-Unis aux cours des premières décennies du XX^e siècle.

En Europe, l'Italie représente peut-être — à ce point de vue — un cas particulier, du fait que la zone industrielle instituée à Naples en 1904, par une mesure d'initiative publique destinée à redresser l'économie napolitaine et à promouvoir la reconversion des activités industrielles irrémédiablement compromises par l'unification politique du pays, peut être considérée comme un précédent vis-à-vis de toute réglementation visant effectivement à utiliser la zone industrielle comme instrument d'urbanisme ⁽³⁾.

Au fond, les premières expériences qui révélèrent le caractère fonctionnel de la zone pour, d'une part, réglementer l'utilisation du territoire et, d'autre part, pour réaliser la concentration optimale des initiatives et, par voie de conséquence, les conditions les meilleures pour l'établissement des infrastructures relatives y prouvaient déjà à l'évidence — même au stade non formel — la possibilité de tirer les plus grands avantages de la zone industrielle en tant qu'instrument de politique économique, c'est-à-dire de permettre une harmonisation réelle des critères et des principes d'urbanisme avec les critères et les principes de politique économique — et, par conséquent, une harmonisation entre les motivations sociales et les motivations économiques à

⁽¹⁾ Cf. rapport U.S.A., pp. 5-9.

⁽²⁾ Cf. G. Loogie, « Industry in Towns », Londres 1952, p. 34.

⁽³⁾ La première des lois d'urbanisme à laquelle on fait communément remonter l'adoption de l'instrument que constitue le zoning industriel date en effet de 1911, si l'on écarte comme telle la loi sur l'expropriation de 1865.

la base de tout processus d'industrialisation — et de mettre en œuvre, à des niveaux divers, une forme institutionnelle de concentration des activités économiques qui, en plus de garantir aux entreprises des bénéfices importants, se prêtât à l'équipement en infrastructures et services nécessaires par les soins de l'organisme public.

La fonction multiple de l'instrument qu'est la « zone industrielle » attira l'attention des pouvoirs publics, au fur et à mesure que la politique d'urbanisation parvenait à s'insérer et à s'intégrer toujours plus étroitement au moyen de mesures et de directives de caractère politico-économique. On a dit, à ce propos, que la politique de répartition et de localisation des industries est passée par plusieurs stades, c'est-à-dire que l'évolution graduelle — du reste non homogène ni contemporaine dans les divers pays — des politiques d'intervention publique a amené la zone industrielle — et avec elle les autres instruments dont la politique de localisation s'est servie et se sert toujours — à avoir d'abord une signification purement, sinon exclusivement d'urbanisme, puis une signification en termes de politique d'aménagement du territoire (ou, si l'on préfère, de planification territoriale ⁽¹⁾) et, enfin, en termes de politique de développement économique ou d'industrialisation.

Cette évolution n'a pas été la même partout, étant donné que dans quelques pays la localisation des industries relève aujourd'hui encore de la politique d'urbanisation ou d'aménagement du territoire; dans d'autres pays, elle est un secteur de la politique économique, sans que l'on ait réalisé effectivement une politique d'aménagement du territoire; dans d'autres pays enfin, elle a reçu une application concrète dans le cadre de l'aménagement rationnel du territoire aussitôt après avoir acquis la valeur d'un instrument de la politique économique. Quoi qu'il en soit, les tendances à la base du processus sont les mêmes et s'inspirent plus ou moins directement du phénomène de « désimpérialisme » qui caractérise l'Etat moderne.

Le zoning industriel est devenu de la sorte — en principe — une constante des politiques des pays les plus développés, même si sa signification et sa portée varient de région à région suivant le degré d'importance reconnu aux politiques de localisation des industries, des fonctions diverses que l'on a voulu leur attribuer, et des structures mêmes politiques et administratives des gouvernements. D'un côté,

(¹) Les termes « aménagement du territoire » et « land-use planning » ont été — comme on le sait — adoptés respectivement en France et dans les pays anglo-saxons. Même si leur sens n'est pas rigoureusement identique, nous pouvons toutefois les accepter comme synonymes.

en rapport avec les résultats que le zoning industriel avait fourni en Grande-Bretagne, c'est-à-dire au pays qui le premier adopta et expérimenta les zones comme instrument de sa propre action dans le domaine économique, la création de zones industrielles fut retenue, par les nombreux pays qui faisaient face à des problèmes de crises et de déclin de secteurs ou d'activités industrielles, comme l'instrument fondamental de localisation. D'un autre côté, en rapport avec les avantages que le zoning présentait comme instrument de pénétration des activités industrielles dans les régions non industrialisées ou à économie principalement agricole, la zone industrielle finit par être considérée comme un moyen de promouvoir le développement des industries et comme une modalité de réalisation des implantations industrielles dans les régions et les pays sous-développés.

La zone industrielle s'est intégrée, en conséquence, comme un des instruments les plus significatifs de la politique de localisation des industries dans cet ensemble d'interventions et de mesures qui s'est imposé de plus en plus au cours de ces dernières années dans les pays occidentaux et qui généralement est qualifié globalement comme une politique d'expansion régionale et/ou nationale.

Le zoning est donc un des instruments des politiques de localisation et ne s'identifie pas avec la localisation des industries; il constitue seulement une des mesures qu'il est loisible de choisir dans ce cadre et précisément celle qui permet davantage de coordonner une politique de développement ou d'expansion, réalisée au moyen de la diffusion et de la diversité des activités industrielles avec une politique d'urbanisme pour prévenir et éliminer les inconvénients qui pourraient se produire du fait, des installations industrielles au préjudice des zones résidentielles, commerciales, etc.

Cependant, en raison justement de ses avantages intrinsèques évidents, le zoning industriel a risqué, à son tour, de devenir un mythe. Surtout dans les pays qui ont une plus grande expérience dans ce domaine, comme la Grande-Bretagne, le zoning a fini par être considéré comme un panacée contre les inconvénients provenant de l'expansion industrielle, dans n'importe quelle situation et pour n'importe quel milieu. A côté du mythe de l'industrialisation à tout prix, le mythe du zoning à tout prix s'est lui aussi forgé.

Mais, si ce mythe semble compréhensible d'un point de vue psychologique et étant donné que notre culture est fortement caractérisée par une technocratie diffuse, il semble maintenant nécessaire, avant même de procéder à l'examen des politiques du zoning indus-

triel suivies dans les pays de la C.E.C.A., en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, de démythiser ou de rétablir le sens et la valeur du zoning en rappelant les considérations faites sur ce sujet par un spécialiste britannique de la politique de localisation industrielle:

« Industrial zoning is not the panacea for all ills. The fault of the older industrial towns often lay more in their haphazard and chaotic lay-out and in their high industrial density than in their lack of industrial zoning as such. Each generation has its characteristic faults and blindnesses, and ours may well be those of rigidity of mind and too much faith in simple dogmas. Industrial zones are, after all, only a means to certain desirable ends, and if these ends are kept firmly in view we shall avoid the absurdity of trying to move factories not because there is any valid reason for the move but merely because they spoil the formal neatness of a paper plan.» ⁽¹⁾.

2. Les politiques de répartition et de localisation des industries dans les pays de la C.E.C.A., en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis

On tâchera d'avoir toujours présente à l'esprit dans ce qui suit l'affirmation de Loogie à propos des zones industrielles, à savoir qu'elle ne sont *après tout qu'un moyen pour atteindre certaines fins jugées souhaitables*. Si nous acceptons cette définition, nous devons admettre que la zone industrielle est un instrument (technique et économique ou technique, politique et économique, si nous négligeons l'aspect d'urbanisme) qui a une valeur intrinsèque propre dans la mesure où il réalise en soi et pour soi certains buts, procure en soi et pour soi certains avantages, et acquiert une valeur de plus ample portée et à des niveaux plus élevés lorsqu'il est intégré dans un contexte politique, aussi bien urbain qu'économique, qui permet à la zone de poursuivre, non pas en tant que zone, mais en tant que liée à d'autres mesures faisant partie de véritables politiques d'intervention, des buts qu'elle ne pourrait pas atteindre seule.

Pour la présente étude, il sera nécessaire de scinder les deux aspects de la zone industrielle et considérer d'une part la zone industrielle comme un fait en soi et non comme un instrument de la politique d'urbanisme et économique et, d'autre part, la zone industrielle comme l'instrument dans le cadre spécifique d'une politique écono-

⁽¹⁾ Cf. G. Loogie, *op. cit.*, p. 41.

mique, et en particulier d'une politique de développement industriel et d'industrialisation ⁽¹⁾.

Nous considérerons la zone industrielle dans sa première acception comme instrument technique, adoptant cette terminologie pour souligner la distinction que l'on veut établir entre l'aspect technique et l'aspect politique.

En réalité, distinguer entre l'aspect technique et l'aspect politique est chose possible, sinon facile, à condition de préciser certains points: à savoir que la zone industrielle acquiert, quoi qu'il en soit, la valeur d'un instrument à l'égard de certains objectifs qui peuvent être ceux des entreprises qui s'installent dans la zone, des spéculateurs qui ont acheté les terrains et les ont équipés pour les revaloriser, des organes publics enfin — à tous les niveaux — qui cherchent à obtenir au moyen de la zone industrielle des avantages tangibles pour la collectivité. Ces fins, qui peuvent avoir — cela va de soi — une valeur en termes économiques, peuvent évidemment en avoir également en termes politiques: valeur directe dans le cas de l'intervention publique (à condition que l'organe public n'intervienne pas comme un spéculateur particulier) ou valeur indirecte dans le cas où l'intervention d'initiative privée est encouragée ou facilitée par les pouvoirs publics à des fins particulières de caractère politique.

On verra par la suite quelle est la valeur réelle que le zoning peut avoir en tant qu'instrument technique et économique capable de réaliser les conditions optimales pour chacune des entreprises ou pour leur ensemble. Il revêt, quoi qu'il en soit, des caractéristiques précises lorsque les buts pour lesquels il a été créé ne sont plus liés à l'accroissement des profits des entrepreneurs qui y participent, mais à la maximisation de certains avantages pour une collectivité tout entière.

Le zoning, instrument, politique et économique, ne reniera pas évidemment les avantages qu'il offre comme instrument technique et économique, mais les placera derrière ceux qui seront institutionnellement prioritaires et les subordonnera à ceux-ci. En réalité, pour que le zoning conserve sa valeur réelle comme instrument de politique économique, il est évidemment indispensable qu'il ait une valeur en termes techniques et opérationnels. Mais il faut dire aussi que les conditions créées par la zone industrielle en tant qu'agglomération industrielle peuvent souvent se révéler insuffisantes en certaines circons-

(1) Dans la troisième partie on traitera du zoning industriel en tant qu'instrument de la politique d'urbanisme.

tances (c'est-à-dire lorsque le choix de la localisation par l'organe public ne tend pas à converger avec ce que l'on considère comme étant les libres choix des entrepreneurs) pour assurer le succès de la politique dont le zoning est l'instrument.

C'est la raison pour laquelle les zones industrielles des différents pays n'ont pas été organisées de façon analogue et homogène et c'est pourquoi des facteurs d'incitation additionnels et collatéraux de nature différente leur ont été souvent ajoutés.

En effet, en partant de la zone industrielle vue comme terrain réservé aux industries et reliée aux voies de communication principales — c'est-à-dire au sens le plus naturel en termes d'urbanisme — jusqu'à la zone vue sous l'aspect « d'une superficie industrielle planifiée et contrôlée par un organisme de développement ayant pour but de créer une communauté industrielle engagée dans la production et dans la répartition d'une variété de produits industriels, en construisant des bâtiments à céder ou à louer et en mettant en état des terrains industriels sur lesquels les entreprises pourront construire à leurs frais et où l'organisme a fourni soit directement, soit en s'accordant avec d'autres organismes, des routes, l'éclairage des rues, les égouts, les drainages ainsi que les services publics normaux, tels que gaz, électricité et eau ⁽¹⁾ ; il existe toute une série de stades intermédiaires qui correspondent en fait aux divers niveaux d'incitation que la zone présente en tant qu'instrument servant à orienter les implantations des entrepreneurs.

Nous examinerons dans ce qui suit quelle a été en réalité l'organisation spécifique de l'intervention du zoning dans les pays de la C.E.C.A., en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis. Il sera tout d'abord nécessaire de préciser exactement la valeur et les aspects particuliers qu'ont pris dans la sphère des politiques adoptées par ces pays, les politiques de répartition et/ou de localisation des industries, et en particulier, les politiques de zoning industriel.

En général, la politique d'industrialisation, sous tous ses aspects, a toujours été un des principaux pivots des interventions que les pays les plus avancés ont faites au cours de ces dernières décennies et récemment encore pour assainir les phénomènes liés aux déséquilibres économiques et sociaux dus à l'expansion incontrôlée des activités économiques sur le territoire, ou plus simplement pour porter à son

(1) S.A. Sadler Forster définit ainsi le « Trading Estate » dans « An Introduction... », p. 24.

maximum l'efficacité du système industriel au moyen de mesures appropriées de rationalisation et d'organisation.

En passant outre aux préalables traditionnels du libéralisme économique de « non intervention », l'action publique s'est ainsi peu à peu étendue jusqu'à constituer un contrôle plus ou moins marqué et incisif suivant les situations des activités industrielles et de leur répartition sur le territoire national. Ce ne fut, en réalité, qu'après la grande crise que se manifestèrent les interventions publiques sur la localisation des industries ou tout simplement de zoning industriel, appelées non plus exclusivement à rationaliser les installations sur le territoire en évitant qu'elles ne se nuisent mutuellement, mais à obvier aux conséquences mêmes de la dépression ou à assainir les phénomènes particuliers de déclin des activités économiques.

Les premiers cas de politique de localisation industrielle dans ce sens — ou bien comme instrument de politique économique — eurent lieu en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis. Il n'est pas dans notre intention, en généralisant, de négliger le cas des premières zones industrielles italiennes: il est nécessaire cependant de souligner que, quoiqu'elles aient précédé indubitablement les susdites expériences américaines et anglaises, elles ne prenaient pas leur source dans une politique économique effective et organique, mais demeuraient des mesures ayant certes une valeur en termes politiques et économiques, mais un caractère improvisé et provisoire. Du reste, dans d'autres pays également, le zoning industriel avait déjà, avant 1930, reçu du côté des organismes publics des applications concrètes mais liées, en général, à des situations particulières.

Aux Etats-Unis, ce qui aujourd'hui encore est considéré comme un des plus importants programmes d'initiative fédérale, la Tennessee Valley Authority, eut son origine pendant la grande crise. Malgré l'importance qu'elle a revêtue, non seulement directement, mais aussi comme exemple à suivre dans la préparation d'actions similaires, la TVA ne constitua pas pourtant une véritable intervention de zoning industriel, puisqu'elle ne prévoyait pas la préparation de zones, mais plutôt des mesures tendant à influencer la localisation des initiatives en accroissant et en remettant en valeur les ressources naturelles sur place (en énergie hydro-électrique notamment) et en fournissant les infrastructures nécessaires.

« La disponibilité d'énergie électrique à prix réduit attira les industries... La Aluminium Company of America constitue un exemple d'une société importante qui profita bien vite de ce

coût différentiel. Grâce aux demandes ultérieures des autres entreprises, l'économie dominante de la région, d'agricole qu'elle était auparavant, est devenue industrielle. » ⁽¹⁾

La politique mise en œuvre par la Grande-Bretagne pour remédier aux conséquences de la crise et prévenir des inconvénients ultérieurs eut au contraire une importance bien plus grande du point de vue spécifique du zoning industriel. Dans les régions des plus anciennes industrialisations, caractérisées par la présence de secteurs de base (comme l'extraction de charbon, la sidérurgie et les chantiers navals), la crise avait en effet provoqué des phénomènes considérables de dépression et des niveaux de chômage élevés (de 37% dans le secteur houiller, de 46 % dans la sidérurgie et de 57 % dans les chantiers navals et l'armement) ⁽²⁾.

Sur ces régions se localisa justement l'intervention prévue par la loi sur les « aires spéciales » de 1934 ⁽³⁾, qui prévoyait la nomination de deux commissaires, un pour l'Angleterre et le Pays de Galles, l'autre pour l'Ecosse, chargés de veiller au développement économique et social des aires définies comme spéciales. Dans la sphère des tâches attribuées aux commissaires apparurent ainsi en Grande-Bretagne les premiers « Trading Estates », qui s'avérèrent bien vite « an essential part of the machinery and practical methods used in the successful application of Location policy » ⁽⁴⁾.

De la définition du « Trading Estate » reprise ci-dessus ⁽⁵⁾ nous pourrions effectivement déduire que la zone industrielle, dans sa forme actuelle d'instrument de la politique économique d'un pays, fut clairement définie en premier lieu en Grande-Bretagne.

Les premiers « Trading Estates » d'initiative publique furent créées au cours de l'été de 1936 sur une superficie de 700 acres localisée dans le Nord-Est de l'Angleterre: la Team Valley Trading Estate, qui fut à l'origine constitué sur un terrain nu et déshabité, situé au-dessus de quelques mines de houille, et qui comprend actuellement plus d'une centaine d'entreprises avec un total de 15.000 ouvriers ⁽⁶⁾.

Dans les pays membres de la Communauté européenne (et en termes de zoning industriel, aux Etats-Unis également,) les politiques

⁽¹⁾ Cf. Rapport U.S.A., p. 16.

⁽²⁾ Cf. A. Meynell, *op. cit.*, p. 9.

⁽³⁾ Special areas-development and improvement act.

⁽⁴⁾ Cf. S.A. Sadler « An introduction to Industrial estates and the part they play in location of industry policy in Britain », Gateshead 1963, p. 22.

⁽⁵⁾ Cf. *op. cit.*, p. 71.

⁽⁶⁾ Cf. S.A. Sadler Forster, *op. cit.*, p. 28.

de répartition des entreprises ne se sont imposées que dans les années suivant la deuxième guerre mondiale, parfois simultanément et parallèlement à l'œuvre de reconstruction, parfois, au contraire, lorsque la reconstruction était déjà un fait accompli et que l'on pouvait songer à rationaliser la répartition des activités sur le territoire, sans être influencé par des raisons économiques trop pressantes et passagères.

Ces politiques n'ont pas toujours prévu des instruments précis de localisation des industries, surtout dans les cas où la législation se montrait insuffisante en matière d'urbanisme. Les combinaisons qui se forment dans la pratique peuvent envisager diverses imbrications entre des politiques de répartition des industries comprises, par exemple, dans une intervention d'expansion économique régionale, et des politiques de localisation liées principalement à des concepts d'urbanisme, ou pouvant relever simultanément — en vue d'un objectif d'expansion économique — de la politique de répartition et de la politique de localisation des activités industrielles.

Pour ce qui a trait plus spécifiquement au zoning industriel — dans l'hypothèse où la zone industrielle est un instrument utilisé de toute façon dans la presque totalité des pays envisagés — il pourra donc se faire que le zoning s'insère explicitement dans une politique de développement économique comme instrument de localisation des initiatives, ou converge incidemment seulement avec les objectifs d'une politique de développement qui tend elle aussi à une nouvelle répartition des industries sur le territoire, sa fonction s'exerçant en termes d'urbanisation ou d'aménagement du territoire.

a) les politiques de répartition et de localisation des industries dans les pays où le zoning industriel ne constitue pas une mesure essentielle des politiques d'expansion économique régionale et nationale.

La France

La politique de localisation des activités économiques a été institutionnalisée en France en 1950 sous la forme d'une politique d'aménagement du territoire « visant à une répartition aussi équilibrée que possible des activités et de la population sur l'ensemble du territoire national » ⁽¹⁾. Dans le cadre des mesures d'aménagement du territoire on réalisa, encore qu'indirectement, la première forme d'adoption du zoning industriel. Avec le concours du F.N.A.T.

⁽¹⁾ Cf. Rapport de l'équipe française, p. 3.

(actuellement F.N.A.F.U.) (1), institué par la loi du 8 août 1950, l'Etat pouvait en effet accorder — entre autres — une aide financière aux collectivités locales « pour la création de zones industrielles destinées non seulement au transfert ou à l'extension d'entreprises locales, mais aussi à l'accueil d'industries nouvelles ». (2)

La réalisation de zones industrielles, qui avait reçu une première contribution — au niveau financier — par la création de la F.N.A.T., reçut quelques années plus tard une base juridique effective par la loi foncière du 6 août 1953, qui reconnaît aux communes le pouvoir d'expropriation pour les terrains destinés à la réalisation de zones industrielles (3).

Pour suivre de près l'évolution que l'instrument zone industrielle a eue en France après 1950, il faut avant tout tenir compte des lignes par où s'exprime la politique d'économie française, laquelle a trouvé, d'une part, dans le plan quadriennal le fondement de ses actions d'expansion économique et social et, d'autre part, dans la politique d'aménagement du territoire le fondement de ses actions d'intervention régionale et de répartition des activités économiques sur le territoire national. Ce n'est qu'à partir du IV^e Plan qu'une tentative cohérente s'est réalisée pour intégrer et harmoniser ces deux lignes politiques par l'attribution au Plan d'objectifs de développement de caractère non seulement général, mais aussi régional, et par l'établissement, à l'intérieur du Plan, de tranches opératoires déterminant, pour chaque circonscription d'action régionale, les principales opérations d'infrastructures ou d'équipements publics à réaliser et à financer au cours de la période couverte par le Plan.

Les zones industrielles, qui sont demeurées un des instruments — sans valeur principale ou prédominante — de la politique d'aménagement du territoire, ont reçu leur forme principale et définitive dans le cadre du programme d'expansion économique et de progrès social de 1954 (loi du 14 août 1954). Un décret en date du 10 novembre 1954 confiait aux établissements publics et aux sociétés d'économie mixte la réalisation des opérations foncières ou des opérations d'équipement inhérentes à la création de zones industrielles (ou de zones résidentielles). En effet, à partir de 1954, les sociétés d'économie mixte jouèrent un rôle important — comme on le verra plus tard — dans l'aménagement et l'équipement de zones industrielles en France.

(1) Le F.N.A.T., Fonds national d'aménagement du territoire, est récemment devenu le F.N.A.F.U. Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme.

(2) Cf. Rapport de l'équipe française, p. 3.

(3) Cf. Ibidem, p. 4.

Les mesures prises dans les années qui suivirent et qui étaient destinées à promouvoir et à articuler une politique économique au niveau régional (les mesures mises en œuvre en 1955 avec le F.D.E.S. ⁽¹⁾, et les sociétés de développement régional revêtirent notamment une importance particulière), mirent l'accent, de façon plus ou moins indirecte, sur l'importance du zoning comme instrument d'une politique d'industrialisation. Des compétences particulières furent reconnues en ce sens à la S.C.E.T. (Société centrale d'équipement du territoire) créée en 1960 pour faciliter et encourager l'action des sociétés d'économie mixte et en particulier la création de zones industrielles (et de zones résidentielles).

Le zoning industriel s'est donc trouvé en France étroitement lié et instrumentalisé par la politique d'aménagement du territoire qui s'est servi des zones industrielles comme d'un instrument parmi les autres, dont l'organisation sur le plan concret devait être confiée principalement aux sociétés d'économie mixte. En conséquence, le zoning subit ou suivit, dans la pratique, les vicissitudes de la politique d'aménagement du territoire, s'adaptant aux objectifs qui étaient au fur et à mesure assignés à cette action d'aménagement depuis le réaménagement et la restructuration du territoire pour prévenir et éliminer les phénomènes localisés de dépression, jusqu'à la décentralisation des activités économiques de la région parisienne et aux politiques les plus récentes de développement.

C'est par le IV^e Plan et ses développements successifs que la politique d'aménagement s'insère organiquement dans l'ensemble de la politique économique française. Outre les tranches opératoires qui possèdent une valeur évidente en termes d'aménagement du territoire, on peut regarder comme significative sous ce profil la création de deux organismes: La Délégation pour l'aménagement du territoire et pour l'action régionale et le Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (F.I.A.T.), qui furent tous deux institués par un même texte, le décret du 14 février 1963.

La localisation des industries, partie intégrante de la politique d'aménagement du territoire, a été motivée en France, comme d'ailleurs dans d'autres pays, par la nécessité de mettre en œuvre, sur le plan économique et social, des conditions pouvant garantir le plein emploi de la main-d'œuvre disponible et permettant d'éviter ou de pallier les répercussions défavorables de la concentration excessive des initiatives dans les régions d'industrialisation ancienne.

(1) F.D.E.S. Fonds national de développement économique et social.

Parmi les différentes régions du pays, on identifia comme ayant le plus besoin d'une intervention spécifique celles qui disposaient d'un excédent de main-d'œuvre inutilisée, celles dont les activités industrielles étaient en déclin ou qui manifestaient des signes de récession économique, et enfin celles qui avaient souffert d'un manque d'équipement industriel adéquat ou auraient pu pâtir d'un dépeuplement progressif. C'est sur ces régions que fut dirigée en particulier la politique d'action régionale, mais en utilisant également parmi ses divers moyens, les zones industrielles, à titre secondaire seulement.

En somme, le zoning proprement dit n'a pas eu en France une position prééminente, dans le cadre des politiques où l'intervention publique dans le domaine économique s'est manifestée. L'action de zoning, tout en conservant intacte sa valeur en termes d'urbanisme, s'est principalement réalisée dans le cadre des compétences de certains organismes, comme les sociétés d'économie mixte, et n'a pas pris les caractères particuliers qui leur sont propres.

La politique de répartition des industries s'est limitée à certaines lignes d'action fondamentales, telle que la décentralisation des activités dans la région parisienne et leur répartition sur d'autres régions et en particulier sur celles qui se trouvent dans des conditions plus critiques. Les instruments nécessaires, principalement les organismes financiers et techniques, ont été institués, répartis et subordonnés en fonction des objectifs de fond à réaliser. Parmi les instruments de caractère technique, les sociétés d'économie mixte se sont vu confier dans leurs attributions la réalisation de zones industrielles pour laquelle elles bénéficient d'avantages particuliers, tel que le droit d'expropriation pour les zones intéressées.

En résumé, tandis que le zoning industriel représente en Grande-Bretagne une politique de localisation des industries conçue pour atteindre certains buts (le plein emploi de la main-d'œuvre, d'augmentation des revenus d'une région, etc.) et se trouve par conséquent directement consacrée à ces buts (toutes les autres incitations et autres facilités étant liées à la politique de zoning industriel, qui finit par devenir la ligne fondamentale dans laquelle convergent les forces devant conduire à une répartition rationnelle des industries sur le territoire), en France, au contraire, pour la réalisation des objectifs fixés — analogues, en principe — aucune politique de zoning industriel autonome n'a été prévue, mais une politique qui tend à répartir les industries sur le territoire national en se fondant principalement sur l'action de l'aménagement du territoire, dans lequel le zoning s'insère

comme l'un des nombreux instruments propres à réaliser, au niveau de base, le but général ⁽¹⁾.

La zone industrielle est donc demeurée, en France, surtout un instrument de la législation d'urbanisme qui peut avoir également — dans certaines circonstances — une signification sur le plan de l'expansion économique locale et régionale ⁽²⁾. Les organismes chargés de créer ces zones, c'est-à-dire les collectivités publiques territoriales — communes et parfois groupes de communes — et les sociétés d'économie mixte témoignent de cette validité du zoning sur le *plan local*, et non comme partie d'un programme systématique d'intervention au titre consacré de la planification économique ou de l'action régionale ⁽³⁾.

S'il est donc vrai que tant le Plan (avec ses développements les plus récents) que les organismes d'intervention régionale déploient une action importante dans le domaine des infrastructures et des services, et partant avec une influence directe sur la répartition et la localisation des industries, il est également vrai qu'une politique de zoning industriel réelle n'a jamais existé et n'existe pas encore en France.

Les Pays-Bas

Aux Pays-Bas, les implantations industrielles à l'intérieur de superficies particulières, sont réglementées par la législation sur l'urbanisme, laquelle, comme on l'a dit, a été la première à faire son apparition dans l'Europe aujourd'hui communautaire.

Les Pays-Bas ont toutefois, dans les années qui ont suivi la deuxième guerre mondiale, instauré une politique efficace de localisation qui, si elle ne s'est pas identifiée avec l'institution de zones, et même n'a pas prévu parmi ses instruments l'institution de zones industrielles ⁽⁴⁾, a cependant mis en œuvre les mesures qui pouvaient permettre une nouvelle répartition des activités industrielles sur le territoire du pays.

Les critères qui réglementent la politique d'industrialisation néerlandaise ont, depuis 1951 (année au cours de laquelle l'action de développement économique trouva son origine dans une loi qui accor-

(1) Le parallèle reste en principe valable, même si on prend en considération la dimension nouvelle que la politique du zoning a acquise en Grande-Bretagne. C'est-à-dire que dans ce pays le zoning demeure encore un instrument fondamental, sinon l'instrument fondamental pour orienter et modifier les localisations industrielles.

(2) Cf. Rapport de l'équipe française, p. 28.

(3) Cf. Rapport de l'équipe française, p. 27.

(4) Cf. Rapport de l'équipe néerlandaise, p. 6.

dait un crédit de cinq millions de florins pour la renaissance du sud-est de la province de Drenthe), connu une évolution importante. La politique d'intervention régionale a d'abord eu pour but d'assainir les régions touchées par des phénomènes de chômage et où, dans le même temps, l'œuvre de développement n'apparaissait pas comme excessivement lourde. Les principes fondamentaux étaient de créer, avec l'implantation de nouvelles industries, des possibilités intéressantes de travail et de faciliter en même temps l'émigration vers les zones plus favorisées.

Les diverses mesures choisies (qui allaient de l'aménagement des terrains et de l'installation des infrastructures à la qualification et à la formation professionnelle ainsi qu'à la construction de logements pour les ouvriers des entreprises nouvelles) étaient centralisées dans des aires spéciales à l'intérieur des zones à développer, appelées « noyaux d'industrialisation ».

En 1959, les critères qui présidaient à l'action régionale furent révisés en vertu du principe qu'à côté d'une politique destinée à relever les conditions des régions les moins favorisées, il fallait développer une politique destinée à décongestionner la Randstaad où les phénomènes de concentration étaient en train de prendre de dangereuses proportions. Les aides financières furent en conséquence supprimées aux émigrants et des nouvelles mesures semblables à celles déjà mise en œuvre furent étudiées, pour faciliter plus directement l'expansion des initiatives industrielles dans les zones critiques: un système de primes consistant en des contributions à fonds perdu sur la construction ou l'agrandissement de bâtiments industriels et un système de prix réduits des terrains.

Dans cette deuxième phase également, la politique d'industrialisation ne concentra ses efforts que dans les noyaux de développement.

Les Pays-Bas n'ont donc pas adopté en réalité une véritable politique de zoning industriel, mais plutôt une politique d'expansion des activités industrielles, dans la mesure où l'industrialisation a été identifiée comme le meilleur instrument pour résoudre des problèmes de dépression économiques et en particulier pour éviter la persistance de graves phénomènes de chômage.

Déjà, dans le cas du sud-est du Drenthe, les taux de chômage très élevés et persistants (qui subsistaient depuis la période antérieure à la guerre et atteignaient, au cours de 1946, 25% de la population

active, c'est-à-dire un niveau 12 fois supérieur au taux moyen du pays), avaient motivé et justifié le recours à l'industrialisation ⁽¹⁾.

Dans les politiques d'intervention qui suivirent, les problèmes considérés comme fondamentaux furent les mêmes et conduisirent précisément à la définition de neuf régions de développement. Deux faits particuliers, cependant, caractérisent ce que l'on a appelé la première phase de la politique d'industrialisation aux Pays-Bas, à savoir, celui de s'être consacrée exclusivement aux noyaux d'industrialisation (qui étaient au nombre de 38), d'une part, et celui de s'être traduite par une série de mesures d'orientation sans aucune influence sur les initiatives des entrepreneurs ⁽²⁾. Les résultats de cette première phase furent positifs, compte tenu du fait qu'entre l'année 1950 et l'année 1957 le niveau de l'emploi dans l'industrie augmente de 50% dans les zones d'intervention, contre 12 % dans le reste du pays ⁽³⁾.

Les huit régions critiques définies dans la deuxième phase de la politique d'industrialisation (à l'intérieur desquelles on identifia 18 noyaux de développement et 26 noyaux secondaires ⁽⁴⁾), marquèrent le passage non seulement de la conception basée sur le principe « people to job » à la conception basée sur le principe « job to people », mais encore et surtout de la conception de l'intervention comme mesure d'orientation sans influence sur la libre décision des entrepreneurs, à la conception qui voyait au contraire, dans la politique d'industrialisation un moyen pour parer aux inconvénients pouvant résulter des choix autonomes des entrepreneurs. C'est là l'origine de ce qui est devenu le mot d'ordre de la politique néerlandaise d'industrialisation : « vers la décentralisation par la concentration régionale ».

En résumé, la politique d'industrialisation néerlandaise pourrait être rapprochée — sans sa dernière formulation de celle réalisée en Grande-Bretagne, parce qu'elle a principalement appliqué deux critères : les régions critiques et, à l'intérieur de ces régions, les noyaux d'industrialisation sur lesquels l'intervention sera concentrée. Et dans ce sens elle se distingue fondamentalement de la politique française d'aménagement du territoire, qui est destinée au contraire à organiser sur tout le territoire national l'expansion des activités économiques.

(1) Cf. H.M. Van Oss « Politique de l'industrialisation aux Pays-Bas » dans « Economie appliquée », 1960, n° 4, p. 550.

(2) « Bien qu'aux Pays-Bas, par la force des choses, le gouvernement soit contraint de mettre en œuvre dans de nombreux domaines des mesures à caractère plus ou moins dirigiste, il faut souligner ici que pour le développement industriel en particulier il existe une tendance à la plus complète liberté possible » (cf. H.M. Van Oss, *op. cit.*, p. 546).

(3) Cf. « A summary of the eight Memorandum of the industrialization of the Netherlands », Press Service Department of the Ministry of Economic Affairs, La Haye, 1963, p. 18.

(4) Cf. Ibidem, p. 19.

Il existe aussi cependant une différence essentielle entre l'expérience néerlandaise et l'expérience britannique, bien que les critères de base semblent être les mêmes, à savoir qu'aux Pays-Bas on n'a pas réalisé une véritable politique de zoning industrielle, mais plutôt une politique que nous pourrions définir — au moyen d'un terme anglo-saxon — de « location of industry », laquelle ne contient pas, parmi les instruments de localisation, si ce n'est indirectement et au niveau communal, les zones industrielles.

Le Luxembourg

Le grand-duché de Luxembourg également s'est employé ces dernières années à promouvoir une politique d'industrialisation principalement pour faire face à deux sortes de problèmes: à savoir, la mécanisation du secteur agricole ou le déclin de certaines cultures qui ont rendu disponibles une main-d'œuvre nombreuse et la structure monovalente du secteur industriel (sidérurgie).

La politique d'industrialisation du Grand-Duché a été organisée par une loi générale (la loi cadre du 2 juin 1962) qui prévoyait des mesures spéciales, notamment des avantages fiscaux, financiers et de crédit, des participations au capital des entreprises, l'aménagement de terrains et de bâtiments industriels, etc., dans le dessein de favoriser l'équilibre et l'expansion de l'économie du pays. Les communes également ont pris une part active à cette politique d'industrialisation.

En dehors de ces mesures d'ordre général, il n'y a pas cependant, au grand-duché de Luxembourg, une politique effective de zoning. Bien plus, l'instrument « zone industrielle » n'existe même pas, étant donné que le Luxembourg n'a pas encore mis en œuvre une véritable législation d'urbanisme.

L'Allemagne

En Allemagne, la politique d'expansion économique, c'est-à-dire la politique d'industrialisation, s'articule sur trois niveaux différents qui correspondent aux trois niveaux de compétence des pouvoirs publics: Bund, Land, et commune. Cependant, certaines règles générales qui définissent les diverses compétences des différents organes publics sont applicables en matière de politique économique. Ainsi, le Bund n'a pas de charges spécifiques de développement économique, en dehors de celles de fixer les lignes générales auxquelles les Länder devront se tenir, sauf dans le cas de régions particulièrement déprimées

ou chargées de problèmes bien trop complexes pour que le Land puisse les résoudre de manière autonome.

Les Länder sont en revanche les entités directement destinées à promouvoir et à réaliser les politiques d'expansion économique, en se conformant évidemment aux principes établis par le gouvernement fédéral, et à prêter assistance à l'action du Bund dans les cas cités ci-dessus. En se servant des crédits votés chaque année dans les budgets à cet effet, les Länder sont en mesure de réaliser des programmes de développement régionaux, dont la responsabilité incombe généralement au ministre des affaires économiques du Land.

En outre, au moyen des fonds dont ils disposent, les Länder participent aux interventions prévues par le gouvernement fédéral en faveur des zones classées comme critiques, et aux interventions d'initiative communale ou autre; mais ils consacrent principalement leur financement aux régions qui, n'ayant pas fait l'objet d'un examen de la part du gouvernement fédéral, ont néanmoins besoin d'une aide spéciale.

Quelques Länder ont entre autres jugé nécessaire de formuler, dans la sphère de leurs propres directives d'aménagement du territoire et de planification régionale, un plan d'expansion qui indique les instruments d'intervention les meilleurs.

En dehors du gouvernement fédéral et des Länder, les communes participent également à la politique de développement régionale. C'est à elles qu'il appartient, en effet, de prendre l'initiative (du moins dans la plupart des cas) et d'assumer enfin la responsabilité de l'exécution de l'intervention. Elles sont épaulées dans leur action par différentes organisations: les Chambres de commerce et de l'industrie, les Landräte (organismes administratifs intermédiaires ayant des compétences pluricommunales), les Bezirksregierungen (gouvernements de circonscriptions), et en outre, dans deux cas — La Rhénanie du Nord-Westphalie et la Rhénanie-Palatinat — de la société de développement économique (Wirtschaftsförderungsgesellschaften) qui conseillent les entreprises dans le choix des localités où elles peuvent s'implanter et les mettent en contact avec les communes intéressées.

Les communes collaborent donc intensément, sur le plan local, à la réalisation des objectifs du développement économique régional et, en raison du fait qu'elles jouissent d'une autonomie administrative importante, elles peuvent s'employer à améliorer et à renforcer opportunément leur propre situation économique.

Le zoning industriel, entre autres, se concrétise également en Allemagne dans le cadre de l'action des communes. En effet, la législation allemande (loi fédérale sur la construction) prévoit l'obligation pour toutes les communes de réglementer les utilisations du territoire au moyen de plans régulateurs: le plan des zones et le plan d'aménagement urbain. La définition de ces plans urbains, compte tenu de la législation générale en matière d'aménagement du territoire et de planification territoriale ⁽¹⁾ — (dont les critères — qui devraient être fixés par des mesures de la compétence du Land, pour le cas où il n'y aurait pas une nécessité matérielle d'orientations générales de la part du Bund — sont obligatoires pour les communes), incombe entièrement à la commune intéressée. Et, par conséquent, la détermination des zones industrielles dans le territoire de sa compétence se trouve placée sous la responsabilité de la commune intéressée.

« L'Etat et les Länder ne peuvent participer à la création de zones industrielles que dans le cercle des programmes spéciaux de développement (d'initiative fédérale ou du Land) et au moyen de contributions financières » ⁽²⁾.

En somme, les principes sur lesquels la politique économique allemande est basée n'admettent pas une intervention effective d'industrialisation:

« la constitution économique de l'Etat, l'économie du marché basée sur des principes sociaux effectifs n'aurait pas du reste permis une intervention aussi directe. » ⁽³⁾

A la notion de « zone industrielle » on a donc attribué nécessairement sa véritable signification de terrain doté de réseaux routiers indispensables et destinés à l'implantation des entreprises industrielles ⁽⁴⁾.

On pourrait dire qu'en Allemagne la zone industrielle est donc un instrument d'urbanisme et qu'en cette qualité elle fait partie des attributions des communes et trouve sa base juridique dans le plan régulateur. Il faut cependant souligner qu'en général, les zones industrielles prévues dans le plan régulateur ne sont pas considérées par les communes elles-mêmes comme des installations obligatoires pour les industries désireuses de se localiser dans le territoire communal (les systèmes que l'on prévoit et qui sont rarement appliqués pour orienter les choix

⁽¹⁾ En réalité, plusieurs Länder ont désormais édicté leurs propres mesures de planification régionale (cf. Rapport de l'équipe allemande, p. 4).

⁽²⁾ Cf. Rapport de l'équipe allemande, p. 5.

⁽³⁾ Cf. Rapport de l'équipe allemande, p. 6.

⁽⁴⁾ Cf. Ibidem.

des entrepreneurs sont la concession de terrains et l'adoption d'un système de permis de construire).

Pour sauvegarder le principe fondamental de la libre ⁽¹⁾ localisation, il n'existe en définitive que des possibilités limitées d'action en matière d'industrialisation, qui, à leur tour, ont une efficacité très limitée en matière de zoning industriel: il en est ainsi de la définition des terrains industriels par les communes, de l'intégration de ces terrains industriels communaux dans les plans régulateurs, dans la planification régionale et dans les plans d'aménagement du territoire; enfin, des facilités accordées pour l'installation des industries dans les zones définies « à développer » dans les programmes du Bund ou des Länder ⁽²⁾.

Il est évident que c'est surtout sous ce dernier point de vue que les industrialisations représentent un objectif de la politique économique, en raison du fait — comme le rapport de l'équipe allemande le déclare explicitement à plusieurs reprises — que l'Allemagne est un pays hautement industrialisé et n'a pas en règle générale des problèmes d'absorption de main-d'œuvre en chômage. Le problème d'une éventuelle action d'industrialisation se présente donc exclusivement sous l'aspect d'un problème instrumental servant à rétablir l'équilibre entre les zones plus ou moins industrialisées ou caractérisées par des structures économiques plus ou moins efficaces.

Les programmes de développement régional avancés par le gouvernement fédéral sont à l'adresse de quelques régions expressément définies (qui remplissent les conditions ci-dessus indiquées) c'est-à-dire aux régions frontalières (et en particulier à celles qui longent la ligne de démarcation avec la République démocratique allemande), aux zones dites « à développer » (qui ont remplacé les vieilles zones d'assainissement) ⁽³⁾, aux centres dits, d'aménagement, et enfin aux zones industrielles critiques (ou bien celles définies tout récemment et au profit desquelles l'I.M.N.O.S. ⁽⁴⁾ a prévu des travaux d'amélioration et de renforcement des structures, dans le cadre de l'action fédérale de développement régional). Alors que les régions de frontière et les

(1) On ne voit pas très bien le sens que l'on attribue en Allemagne au concept de « liberté » d'initiative: au besoin, même les mesures d'orientation et de stimulation prévues pourraient être considérées comme des mesures en contradiction avec le libre marché basé sur des principes sociaux.

(2) Les fonds alloués sont généralement versés pour une part aux communes afin de pourvoir aux besoins des opérations d'industrialisation (infrastructures, etc.) et le reste, aux entreprises elles-mêmes.

(3) Les zones « à développer » définies comme telles en raison de la présence de conditions déterminées (cf. Rapport, p. 10), elle comprennent environ 28,5 % du territoire fédéral. L'I.M.N.O.S. — est un Comité interministériel des problèmes des zones critiques, dont font partie les organismes fédéraux avec des compétences économiques et sociales.

zones « à développer » posent en général des problèmes d'industrialisation au sens le plus large, les zones industrielles critiques, caractérisées par une installation monovalente du secteur industriel ou par la présence de secteurs en crise ou en déclin, posent au contraire des problèmes plus nets, liés à une intervention de reconversion ou de modification industrielle.

Ces programmes d'intervention fédérale n'ont pas été — comme on l'a dit — accompagnés au même niveau par une législation effective en matière de planification territoriale: l'unique indication à ce sujet se trouve dans les directives générales fournies par le Comité des experts pour l'aménagement du territoire de 1961.

Dans la sphère des compétences des Länder, l'établissement des programmes de développement économique n'a pas eu jusqu'ici des caractéristiques uniformes partout et rationnellement articulées. Néanmoins, plusieurs länder se sont mis depuis un certain temps à l'ouvrage pour élaborer ces programmes.

La Rhénanie-du-Nord-Westphalie fut le premier Land à mettre à exécution un programme de développement, qui divisait le territoire en trois groupes de zones: noyaux de concentration démographique (plus de 2.000 habitants au km² et plus de 50 km² de superficie), zones périphériques de concentration (densité de population de 1.000 à 2.000 habitants au km²), zones rurales à vocation agricole ou sylvicole. Les actions pour améliorer les conditions économiques et sociales du Land se manifestent principalement dans trois directions: aménagement du territoire (surtout dans les noyaux de concentration); conservation, pour empêcher un développement désordonné (surtout dans les aires périphériques de concentration); stimulation et encouragement (surtout dans les zones rurales, mais aussi dans les autres zones lorsqu'une œuvre de reconversion ou de modification semblait nécessaire).

Même dans ce cas, la désignation des zones industrielles est laissée à l'initiative des communes ou des groupes (syndiqués) de communes, qui doivent s'accorder avec les responsables de la planification régionale ⁽¹⁾ pour orienter leurs choix de façon conforme aux actions d'aménagement prévues, et en particulier aux infrastructures et aux voies de communication.

En conclusion, la création de zones industrielles est toujours (même lorsqu'elle peut être intégrée dans des directives plus générales du Bund ou des Länder) du ressort des communes. Les communes

(1) Cf. Rapport de l'équipe allemande, p. 19.

semblent jouer dans ce secteur d'intervention un double rôle: définir simplement une zone comme industrielle dans le cadre du plan régulateur ou au contraire, après avoir défini la zone industrielle, acquérir le terrain, l'équiper et l'aménager en vue de revendre à l'entreprise les lots qui y sont localisés. Lorsque ces opérations dépassent les possibilités financières de la commune, le Land lui accorde des aides financières et des facilités (qui s'étendent cependant également à des cas où le terrain n'est pas destiné à des usages industriels, mais à d'autres utilisations).

L'exemple cité du programme de développement mis en œuvre par la Rhénanie-du-Nord-Westphalie demeure le plus significatif des initiatives accomplies par les Länder. Parmi les autres, la Bavière a approuvé en 1961 ⁽¹⁾ un règlement de base pour l'aménagement du territoire, qui divise la superficie du Land en 25 régions groupées comme suit: à conserver, à aménager et à développer.

A l'intention de chacun de ces groupes, des directives fondamentales ont été tracées auxquelles le gouvernement du Land doit se tenir; ces directives revêtent une importance particulière en ce qui concerne seulement la prévention et l'élimination de phénomènes de dépression ou la monovalence des activités industrielles. Dans les zones frontalières, la Bavière bénéficie en outre des facilités particulières prévues par le programme d'assistance fédéral.

Une loi de planification régionale a été, en 1961 également, promulguée par le Schleswig-Holstein ⁽²⁾ pour pourvoir à l'aménagement rationnel du territoire. De toute façon, les plans d'aménagement du territoire prévus par cette loi ne sont pas déclarés obligatoires, mais sont plutôt destinés à constituer un cadre de référence pour l'action tant publique (des communes) que privée. En réalité, les plans régulateurs des communes devront s'intégrer et s'harmoniser avec les directives susindiquées.

En général, on considère les mesures prévues par ces trois Länder (et en particulier, celles de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie) comme étant les plus intéressantes et les plus représentatives en matière de politique d'expansion économique et d'industrialisation. Les politiques formulées par les autres Länder se rapprochent plus ou moins des directives prises par la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, par la Bavière et par le Schleswig-Holstein, encore qu'elles prévoient souvent des organismes ou des mesures visant des objectifs plus spécifiques d'in-

⁽¹⁾ Cf. Rapport de l'équipe allemande, p. 23.

⁽²⁾ Cf. Ibidem, p. 27.

dustrialisation. Nous pouvons prendre comme exemple significatif le programme financier que la Rhénanie-Palatinat a établi pour soutenir l'action du programme d'assistance fédérale aux régions frontalières. Le Fonds créé dans ce but est avant tout destiné à l'industrialisation.

Toujours en Rhénanie-Palatinat, un programme spécial d'aides financières a été en outre élaboré pour renforcer la structure industrielle des zones qui ne jouissent pas d'une prospérité suffisante ⁽¹⁾.

Le zoning industriel reste toutefois de la compétence spécifique des communes et a un caractère d'urbanisme spécifiquement dans la plupart des expériences effectuées ⁽²⁾. Dans certains cas, en général dans les grandes villes, des tentatives concrètes ont été faites pour attirer les industries dans les zones grâce à diverses sortes de facilités: cette procédure constitue cependant, toutes les fois qu'il s'agit d'avantages fiscaux (assez fréquentes dans le passé) une infraction aux lois et règlements en vigueur ⁽³⁾.

Il sera opportun d'examiner dans ce qui suit certains aspects de l'organisation des zones industrielles par les communes en Allemagne. Il demeure cependant que les zones ne sont pas considérées comme un instrument de la politique économique de l'Etat à ses différents niveaux de compétence, sauf dans les cas particuliers où elles ont servi d'instrument à la politique économique des communes qui désirent étendre ou modifier leur propre base industrielle.

Quoi qu'il en soit, en ce qui concerne l'Allemagne, on ne peut parler d'une politique de zoning au sens que nous avons voulu lui attribuer dès le début. La localisation des industries, même si elle a dans la République fédérale allemande une incidence non négligeable sur l'action de développement régional, n'a pas encore été rationnellement organisée et articulée sur tout le territoire (étant donné évidemment les graves difficultés suscitées par l'attitude strictement libérale du gouvernement qui, s'il a, en de certaines occasions, admis le principe que les pouvoirs publics peuvent recourir à leurs propres instruments pour orienter les choix des particuliers conformément à l'intérêt de la collectivité, n'est jamais allé plus loin et ne semble nullement avoir l'intention de le faire).

A plus forte raison il n'y a donc pas en Allemagne, en dehors des limites fixées par les programmes d'assistance et de développement fé-

⁽¹⁾ Rapport de l'équipe allemande, p. 33.

⁽²⁾ Il ne s'agit même pas d'aménagement du territoire — du moins dans le sens de l'aménagement français — puisque les communes sont appelées à pourvoir seulement aux raccourcissements routiers de la zone avec d'autres localités.

⁽³⁾ Cf. Ibidem, p. 35.

déral et des Länder, une politique de répartition des industries ou de décentralisation des aires les plus encombrées. Au contraire — étant donné que les patentes industrielles constituent une des principales ressources financières de nombreuses communes — la tendance dominante des communes consiste en général à retenir à tout prix les entreprises sur leur territoire, en instituant — éventuellement des zones industrielles appropriées.

b) *Les politiques de répartition et de localisation des industries dans les pays où le zoning industriel constitue une mesure essentielle des politiques de développement économique régional et national.*

La Belgique

En Belgique, bien plus que dans les quatre pays examinés jusqu'ici, le zoning industriel a pris en revanche une importance réelle dans le cadre de la politique économique mise en œuvre par le gouvernement.

Si la zone industrielle a reçu une application concrète dans le cadre de la législation belge en matière d'urbanisme par la loi du 2 décembre 1946 qui reconnaissait aux Communes répondant à certaines conditions (en définitive au 50 % environ des communes belges) la possibilité d'approuver ou de promouvoir des plans d'aménagement du territoire communal comportant des zones industrielles ⁽¹⁾, le zoning industriel est devenu, au contraire, comme instrument de politique économique, une réalité opérationnelle en Belgique par la mise en œuvre, au cours de l'été de 1959, de la politique régionale.

La loi pour l'expansion économique régionale (du 18 juillet 1959) prévoit en effet deux lignes fondamentales d'action qui devront avoir une influence marquée sur la validité de la politique de zoning en tant que politique d'industrialisation: à savoir, d'une part, la définition de régions de développement (pour une période triennale prorogeable), à l'intérieur desquelles l'intervention financière du gouvernement agit de manière plus intensive et incisive et, d'autre part, la création de sociétés d'équipement économique régional ayant pour objet d'affecter des terrains à des usages industriels, de les équiper et les aménager, d'y construire des bâtiments industriels ou artisanaux et de vendre, céder ou louer ces terrains et ces bâtiments aux entreprises ayant l'intention de les utiliser aux fins prévues. Toujours dans le cadre de

⁽¹⁾ Cette loi a été suivie en 1962 (29 mars) d'une loi organique pour l'aménagement du territoire en vertu de laquelle l'Etat a le pouvoir d'établir des plans régionaux ou de secteur. Cependant les effets de cette loi sur le plan pratique ne peuvent encore être appréciés.

la loi de 1959, le droit d'expropriation a été prévu pour cause d'utilité publique pour les terrains ou bâtiments qui seraient définis de caractère industriel par arrêté royal ⁽¹⁾.

Tandis que l'on préparait ces mesures, l'Etat prit la décision de mettre en œuvre des interventions spécifiques de développement économique sur deux régions qui furent dénommées régions-types; le Borinage, dont le problème principal consistait dans la crise des houillères et où par conséquent l'intervention s'imposait surtout en termes de reconversion, et le Hageland-Zuiderkempen, région sous-développée et caractérisée par des phénomènes de chômage structurel et par une excessive mobilité de la main-d'œuvre, où par conséquent l'intervention devait avoir les caractères d'une véritable action de développement ⁽²⁾. Dans les deux cas, le zoning industriel s'est révélé comme l'instrument optimal par l'aménagement d'une grande zone industrielle de plusieurs centaines d'hectares dans chacune des régions et il a été intégré dans une prospective de caractère général après avoir fait l'objet d'études approfondies sur la situation économique et sociale des régions intéressées.

Peut-être fut-ce cette expérience bien vite couronnée de succès, peut-être aussi fut-ce l'exemple de la Grande-Bretagne dont avait résolu de s'inspirer explicitement la politique économique belge, toujours est-il que la zone industrielle fut définitivement *consacrée* comme instrument de l'action régionale par la loi du 18 juillet 1959.

Les collectivités locales en général et les communes en particulier répondirent à cette invite, et, surtout dans certains cas particuliers (comme Bruges, Malines, Bornem, Beerse, Tessenderlo, Genk, Tournai, Nivelles, etc., qui s'étaient déjà placées sur cette ligne d'action depuis 1950), la zone industrielle devint un instrument principal de la politique d'industrialisation, même au niveau communal.

Les raisons qui ont conduit la Belgique à utiliser une politique de zoning industriel sont en substance les mêmes que celles qui ont déterminé l'adoption d'une politique de développement régional. Sous ce rapport, l'impulsion principale fut donnée par la prise de conscience progressive de la part des pouvoirs publics du fait que les problèmes des régions moins développées n'auraient jamais pu trouver une solution de façon autonome ou par l'action corrective des seuls pouvoirs locaux, et que ces zones n'auraient jamais ou auraient difficilement

⁽¹⁾ Cf. Rapport de l'équipe belge, p. 6.

⁽²⁾ Cf. Ibidem.

été choisies par les entrepreneurs industriels, si l'Etat n'était pas intervenu pour modifier de façon appropriée le système des avantages économiques en vigueur dans le pays.

Les critères qui servirent de base au choix des régions de développement (définies par la loi du 18 juillet 1959) donnent une idée assez fidèle des directives que l'on entend suivre dans la politique de développement régional: niveau important de chômage à caractère structurel ou faiblesse permanente des possibilités d'emploi de la main-d'œuvre; émigration définitive d'une masse de population telle qu'elle place la population résidente au-dessous du niveau minimum justifiant l'entretien des services publics et sociaux; migrations saisonnières ou mouvements pendulaires effectués dans des conditions négatives du point de vue économique et social; déclin actuel ou imminent d'activités économiques importantes, propre à diminuer considérablement le revenu régional et à provoquer des répercussions défavorables sur toute la région ⁽¹⁾.

En Belgique, dans le cadre de la politique économique, on a donc attribué à la politique de zoning industriel deux fonctions principales, l'une d'instrument de reconversion et l'autre d'instrument d'expansion et de développement, comprenant dans ce dernier cas l'action (qui serait plutôt une forme de la politique d'expansion) de diversification de l'appareil industriel toutes les fois qu'il apparaissait excessivement monolithique. Outre ces deux fonctions principales de type économique, le zoning a acquis également en second lieu une certaine importance comme instrument d'aménagement du territoire pour une meilleure répartition des activités économiques, sociales et culturelles sur le pays tout entier ⁽²⁾. Même si de véritables problèmes de décentralisation industrielle ne se sont pas présentés jusqu'ici en Belgique, la nécessité de répartir plus rationnellement les activités humaines s'est imposée et ce en vue surtout d'éviter que des installations — particulièrement les installations industrielles — ne nuisent d'une façon ou d'une autre à des installations voisines ⁽³⁾.

Mais bien que l'institution de zones industrielles soit nécessairement subordonnée à certaines conditions (qui relèveraient du programme d'ensemble de la politique d'aménagement du territoire), telles que

⁽¹⁾ Cf. J.A. Sporck « La localisation de l'industrie en Belgique ». Cahiers de l'Urbanisme, n°s 34-36, p. 83.

⁽²⁾ Cf. Rapport de l'équipe belge, p. 10.

⁽³⁾ Le plan pour la région de Bruxelles qui prévoit un certain nombre de villes satellites dotée chacune d'une zone industrielle est un exemple intéressant de la politique d'aménagement du territoire.

les infrastructures, les particularités géophysiques du terrain, la localisation par rapport aux voies de communication et par rapport aux marchés, etc., la présence d'une main-d'œuvre disponible constitue et a toujours constitué effectivement le facteur déterminant dans les décisions de créer une zone industrielle ou dans le choix de la localité la plus appropriée. Le zoning industriel, tel qu'il a été conçu et organisé en Belgique, peut donc à tous les points de vue être considéré plus comme un fait de la politique économique ou de la politique de développement régional (compte tenu, naturellement, des conditions préalablement établies d'ordre technique) qu'un fait de la politique d'aménagement.

Le zoning industriel a été réalisé surtout à des fins de reconversion des régions touchées par la crise des industries minières (houillères), à savoir le Borinage (qui a fait l'objet, comme on l'a vu, d'un programme particulier d'intervention avant 1959), le Centre et le Sud-Luxembourg. Un programme unique de reconversion a été élaboré dernièrement pour les deux principales régions, Centre et Borinage.

L'application du zoning industriel a été peut-être plus diffuse en tant qu'instrument de développement régional. En dehors de la région du Hageland et de la Campine du Sud, laquelle, à la suite du programme réalisé en 1958 a obtenu d'importants résultats positifs, le zoning a été pratiquement réalisé dans la région de Westhoek, par l'institution de 5 zones qui devaient créer 11.000 emplois en l'espace de cinq années; dans la Flandre occidentale, où la création de 22 zones a été faite dans l'intérêt principalement du plein emploi de la main-d'œuvre; dans le Limbourg, où de nombreuses zones ont été créées dans le but de modifier l'appareil industriel basé presque exclusivement sur les industries minières (houille), etc.

Pour mettre en œuvre le zoning industriel sur le territoire belge, on fit appel — comme on l'a dit — aux sociétés d'équipement régional institutionnalisées. Ces sociétés prévues par la loi du 18 juillet 1959 n'ont pas été jusqu'ici soumises à une législation uniforme. Pour mieux les harmoniser avec les buts qui leur sont assignés un projet de loi a été mis à l'étude pour établir les règles statutaires et en prévoir les modalités d'organisation: selon le projet les sociétés devraient prendre le nom de sociétés de développement régional, avec des compétences étendues à toutes les provinces ou même — dans certains cas — à une plus grande superficie.

Cette attribution de la charge du zoning aux sociétés d'équipement économique régional n'a cependant pas eu un caractère exclusif,

mais simplement complémentaire, ce qui fait que les provinces et les communes peuvent continuer à jouer à leur tour un rôle autonome actif en ce qui concerne l'établissement de zones industrielles.

En ce qui concerne les deux premiers programmes d'intervention (1958) du Borinage et du Hageland-Campine du Sud, l'action du zoning ne fut pas menée par les collectivités locales, mais par un commissaire du gouvernement, spécialement nommé et chargé des opérations et de leur exécution concrète. Seules les zones de deuxième ordre furent laissées à l'initiative des organisations locales, provinces, communes et sociétés d'équipement économique régional ⁽¹⁾. En 1961, le ministre des affaires économiques se substitua au commissaire du gouvernement, en assumant directement la charge des interventions: ainsi fut créé le plan de reconversion du Borinage et Centre (dont nous avons déjà parlé) et le plan de développement du Zuiderkempen.

Dans ces deux régions, entretemps, les sociétés d'équipement économique régional se substituaient de plus en plus aux pouvoirs publics locaux.

Sous la poussée et l'exemple des deux premiers programmes de l'initiative centrale, le zoning s'est imposé toujours davantage au cours des dernières années comme instrument d'expansion et de reconversion des activités économiques au niveau local. Ces tendances souvent exagérées ont contraint le gouvernement central à faire une sélection des initiatives des collectivités locales, en concentrant sa propre intervention, ou mieux ses propres encouragements, seulement sur certaines parties du territoire, comprises évidemment dans les régions « à développer ».

Le pouvoir sélectif exercé par le gouvernement central a eu et est susceptible d'avoir à l'avenir une grande influence, en pratique, sur le développement du zoning industriel d'initiative locale, étant donné que l'Etat belge dispose de plusieurs instruments qui vont, des contributions ou de l'action directe en matière d'infrastructures, aux facilités financières qui peuvent être reconnues aux communes, et enfin aux contributions qui peuvent être accordées sur un Fonds (qui est du ressort du ministère des travaux publics) récemment constitué et appelé précisément « fonds de zoning industriel » ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Les sociétés d'équipement économique régional peuvent être constituées selon les cas par l'initiative publique, par l'Etat, par les provinces et/ou les communes.

⁽²⁾ Les contributions provenant de ce Fonds sont soumises (pour leur octroi) à une décision d'un Comité interministériel et sont le plus souvent accordées sur initiative du ministre des affaires économiques.

En réalité, en Belgique, le zoning industriel a véritablement eu une fonction fondamentale sur le plan des politiques d'expansion économique régionale et nationale et peut être considéré comme l'instrument principal parmi ceux qui sont à la disposition de ces politiques.

L'Italie

En Italie, le zoning industriel, en tant qu'instrument de politique économique a débuté — comme on l'a dit — à Naples en 1904, au moment de la tentative de redressement des conditions critiques de l'industrie napolitaine. Il ne s'est agi évidemment que d'une mesure d'improvisation liée à des exigences de nature particulière; mais néanmoins, la zone industrielle de Naples peut être considérée comme une mesure significative par rapport au moment où elle prit corps.

A cette première expérience visant à utiliser la zone industrielle comme instrument efficace pour effectuer une action de reconversion localisée, d'autres tentatives suivirent, qui furent plus ou moins couronnées de succès et quelquefois même sans se transformer en opérations pratiques. Les « zones industrielles traditionnelles », constituées en vue de mettre en œuvre des mesures de reconversion particulières dans des aires caractérisées par la présence d'activités industrielles en déclin, de développement industriel dans des aires essentiellement agricoles, d'accroissement ou de diversification de l'appareil industriel dans des aires caractérisées par une industrie unique, n'eurent pas au fond de valeur précise, en termes de politique de localisation ou de répartition des industries, mais demeurèrent liées à des situations et à des problèmes particuliers.

Par ailleurs, l'Italie, qui s'était constituée depuis peu en Etat national unitaire et dotée d'un appareil industriel jeune — à l'exception de quelques secteurs d'ancienne tradition, comme le secteur textile et certaines branches de l'industrie mécanique, localisées de toute façon dans des zones bien délimitées — ne mit en œuvre jusqu'à la fin de la deuxième guerre mondiale aucune politique tendant à influencer radicalement la répartition des industries sur le territoire du pays. L'œuvre même de reconstruction de l'après guerre qui, pour des raisons évidentes, prit des proportions considérables, ne modifia en aucune manière la localisation des entreprises, mais au contraire visa — bien nécessairement — à reconstituer et renforcer les entreprises et établissements susceptibles d'être remis en route le plus rapidement possible.

L'intervention de caractère régional qui se concrétisa — de façon bien organisée, et non par improvisation comme jusqu'alors — par la création de la Caisse pour le Mezzogiorno en 1950, fut dès le début consacrée principalement aux secteurs de l'agriculture et du génie civil (infrastructures) ⁽¹⁾ et n'a prévu qu'une incidence indirecte et médiate sur le secteur industriel des mesures appliquées.

Une véritable action de développement régional appelée à se répercuter sur la localisation des activités industrielles ne fut lancée en Italie qu'à partir de 1957, par deux lois visant à favoriser l'expansion industrielle dans le Mezzogiorno et dans les zones défavorisées du Centre-Nord.

Par la loi n° 634 de 1957 et par ses règlements d'application, une politique de zoning industriel fut effectivement menée pour industrialiser, par une série d'instruments, dont la création de zones industrielles, les régions sous-développées du Mezzogiorno, et, d'une façon générale, accélérer le processus de développement que l'on voulait obtenir dans les régions méridionales.

En réalité, parmi les différents types traditionnels de zones industrielles et la politique organisée du zoning qui allait suivre la loi de 1957, on peut reconnaître au passage certaines initiatives représentant effectivement un état intermédiaire. Les régions à statut spécial, à savoir la Sicile et la Sardaigne, avaient en effet promulgué depuis 1953 deux règlements qui autorisaient notamment les gouvernements régionaux à favoriser et promouvoir la création de zones industrielles.

Ces deux mesures représentèrent un véritable pas en avant par comparaison avec l'expérience des zones industrielles traditionnelles, parce qu'elles inséraient la zone industrielle dans un contexte de mesures tendant à provoquer le développement économique et social sur le territoire des îles, et prévoyaient une réglementation unique pour l'utilisation de cet instrument qu'était la zone.

La loi de 1957 marqua de toute façon l'apparition d'une politique d'industrialisation qui devait se traduire sur le territoire méridional par des interventions articulées sur deux niveaux différents d'« aires d'expansion industrielle » et de « noyaux d'industrialisation ».

Les « aires d'expansion industrielle », qui furent définies par circulaire subséquente, avaient pour rôle fondamental de « promouvoir et opérer toutes les transformations du milieu, propres à renforcer

(1) Cf. Ibidem, p. 33.

et à développer la force d'attraction du site et à aménager ensuite des aires de concentration géographique et de gravitation des développements industriels par rapport au territoire méridional tout entier » ⁽¹⁾. La délimitation des aires ainsi que leur création, dans les conditions prévues, ont lieu sur initiative des collectivités publiques locales, afin d'inclure — selon le même Comité des ministres pour le Mezzogiorno chargé de l'articulation de ces dispositions — « la condition indispensable pour garantir la vitalité et le succès de chaque initiative » ⁽²⁾.

La politique de localisation ⁽³⁾ instituée par le moyen des aires et des noyaux, tendait — essentiellement — en un premier temps par la définition des aires — à procéder selon les critères du développement par « pôles » ⁽⁴⁾, en centralisant dans des zones particulières se prêtant à une intervention plus rapide et plus efficace l'implantation des économies nécessaires au renforcement et à l'expansion des activités industrielles. Avec l'institution des noyaux, les dimensions de la politique d'industrialisation furent au contraire modifiées, le petit nombre de grands pôles de développement cédant la place à une articulation plus poussée, basée sur des interventions d'ampleur variable selon les besoins et la capacité même des zones considérées.

Les critères définis pour la détermination des aires et des noyaux — ce que l'on appelle les qualités minimales requises — peuvent refléter l'orientation fondamentale de la politique de localisation adoptée. La loi exige, en effet, l'existence d'une série de « conditions préalables », mais prend également en considération certaines « conditions complémentaires » pour mieux caractériser l'aire retenue.

Les « conditions préalables » peuvent être subdivisées en quantitatives, à savoir le nombre de communes appartenant à l'aire, la population de l'aire ⁽⁵⁾, et qualitatives, c'est-à-dire la nature du territoire et sa possibilité d'être utilisé à des fins industrielles, la présence d'infrastructures, des contre-indications éventuelles, etc.. Les « conditions

⁽¹⁾ Cf. Rapport italien, p. 34.

⁽²⁾ Cf. *ibidem*, p. 35.

⁽³⁾ On ne peut pas dire qu'il existe en Italie une véritable politique de répartition des industries. Les premières indications effectives sur ce sujet se trouvent dans le projet de programmation actuellement en cours d'approbation, mais jusqu'ici, la politique suivie en matière de développement industriel n'a jamais mis en œuvre les instruments de réglementation et de contrôle sur les initiatives déjà existantes ou à venir, se limitant à aiguiller sporadiquement l'implantation d'industries dans les zones les moins favorisées. Il n'y a pas encore en Italie une planification territoriale effective, et par suite il n'y a pas non plus une politique de décentralisation des activités se trouvant dans les zones congestionnées.

⁽⁴⁾ Cf. Première partie.

⁽⁵⁾ Les dispositions y relatives prévoient comme conditions indispensables que l'aire abrite une population globale d'au moins 200.000 habitants et pour son centre principal urbain 100.000 habitants au moins (et de toute façon jamais inférieur à un tiers de la population globale). On peut également prévoir, pour prévenir une trop grande dispersion, une distance maximale à partir du centre principal urbain (Cf. Rapport de l'équipe italienne, p. 78).

complémentaires » consistent essentiellement en indices sur les caractéristiques démographiques, économiques et sociales et sur l'état des infrastructures existantes.

Evidemment, la définition de ces conditions correspond en réalité à l'objectif principal qui est celui d'identifier des régions suffisamment vastes, peuplées et dotées d'infrastructures de base en nombre suffisant, pouvant fournir un potentiel plus grand pour l'industrialisation, c'est-à-dire de régions très favorables au développement industriel. Ce critère, dicté d'une part par la nécessité de ne pas disperser les interventions et d'autre part par les avantages — en termes de prix et de temps — que le fait de centraliser les interventions dans les régions présentant de fortes possibilités peut procurer, était du reste la conséquence inévitable des conditions auxquelles devait être soumise toute action de développement dans un espace aussi vaste que le Mezzogiorno.

La politique d'expansion économique régionale (ou suprarégionale, si l'on se réfère à la subdivision politique de l'Etat italien et à l'inclusion dans le Mezzogiorno des deux îles, Sicile et Sardaigne) envisage, précisément dans le cadre des aires et des noyaux, une politique effective de zoning industriel. La détermination des zones industrielles a lieu, en effet, dans les Plans régulateurs, rédigés par les consortiums de développement préposés aux aires et aux noyaux et soumis au contrôle des organes centraux (Comité des ministres pour le Mezzogiorno et Conseil des ministres).

Les plans régulateurs ont « pour but de prévoir à l'intérieur des aires (ou des noyaux) un développement industriel intensif, en particulier par l'identification des localisations, les plus opportunes pour les agglomérations ⁽¹⁾ industrielles et pour les infrastructures, ainsi que pour les services y relatifs » ⁽²⁾. Les plans régulateurs sont donc d'une importance substantielle pour l'articulation, concrète de la politique d'industrialisation et définissent les critères de mise en œuvre de la politique du zoning industriel.

Les orientations qui y figurent doivent s'appuyer sur une série de prévisions relatives, d'une part, aux besoins d'infrastructures de base de toute l'aire, et, d'autre part, aux initiatives les plus propres à promouvoir un développement industriel effectif.

⁽¹⁾ « Agglomérations industrielles » est le terme qui, dans la législation approuvée pour aider le développement industriel dans le Mezzogiorno, désigne les zones industrielles. Le concept de base est sans doute le même et correspond — comme nous le verrons — à l'Industrial Estate anglais.

⁽²⁾ Cf. Rapport italien, pag. 83.

« Dès que l'approbation définitive du gouvernement central est intervenue, le plan oblige les communes intéressées à y conformer leurs propres plans régulateurs et autorise le consortium à procéder à la réalisation des œuvres prévues moyennant l'élaboration des projets d'exécution. » ⁽¹⁾.

Les politiques de localisation des industries qui se sont manifestées lors de l'institution des zones industrielles, ont essentiellement répondu, en Italie également, à des problèmes analogues — encore que d'importance différente — à ceux qui ont donné origine à des politiques de zoning industriel dans les autres pays. Le critère fondamental d'intervention est encore basé, tant dans les cas improvisés et non organiques des zones industrielles traditionnelles, qu'au contraire, dans le cas des zones comprises dans les aires et dans les noyaux méridionaux, sur l'existence de phénomènes considérables de chômage et de sous-emploi attribuables, en grande partie, à des retards et des sous-développements effectifs, et quelquefois seulement — surtout en ce qui concerne les zones industrielles traditionnelles — à des situations de crise ou de déclin de l'économie locale.

Pour les zones industrielles traditionnelles, les aires d'intervention ont été divisées en trois catégories qui explicitent en pratique les motivations fondamentales: localités à faible économie, localités à économie déséquilibrée, localités à économie arriérée dans leurs structures ⁽²⁾. Dans la première sont comprises les zones de Trieste et de Gorizia, dont la situation est évidemment due aux événements de la guerre et de l'après-guerre; les zones de Brescia, La Spezia, Savona et Terni, où la préoccupation principale était de parer aux inconvénients de la cristallisation des activités industrielles d'ancienne date sur un seul secteur. La deuxième catégorie comprend de nombreuses zones industrielles créées pour compenser la faible importance du secteur industriel par rapport aux autres (et surtout par rapport au secteur agricole). Enfin, les zones industrielles instituées dans des localités à structure économique arriérée, furent principalement prévues pour résoudre les problèmes dus à des graves phénomènes de dépression et de sous-développement, liés à la crise d'une structure monoindustrielle (Massa) ou aux répercussions par d'événements exceptionnellement défavorables sur une région déjà appauvrie (Rovigo).

La création des zones industrielles traditionnelles, qui ne font pas partie d'un plan politique organique, répond en somme le plus souvent

⁽¹⁾ Rapport italien, pp. 85-86.

⁽²⁾ Ibidem, pp. 57-63.

à des problèmes localisés, et est quelquefois due à l'aggravation aiguë de ces problèmes sous l'impulsion de faits exceptionnels.

Les zones industrielles (ou agglomérations), créées dans le cadre des aires de développement et des noyaux d'industrialisation sont évidemment considérées comme des instruments destinés à alléger les conditions des régions méridionales déprimées, en introduisant un processus de développement industriel.

Les objectifs spécifiques auxquels la création des zones industrielles a répondu seront pris en considération de façon plus concrète dans la définition des Plans régulateurs respectifs. Sous l'aspect plus strictement économique et industriel, ils peuvent être synthétisés de la manière suivante:

- « — arrêt du flux migratoire qui se produit dans la région visée par l'intervention;
- élimination du chômage et du sous-emploi;
- création de nouveaux postes de travail pour assurer le plein emploi dans la période de durée du Plan;
- détermination d'un système économique le plus équilibrée possible entre les différentes formes d'activité... » ⁽¹⁾

Compte non tenu pour l'instant des expériences des zones industrielles traditionnelles et des mesures mises en œuvre dans les îles (actuellement incorporées dans la politique méridionale, tout au moins en grande partie), la politique du zoning industriel s'est donc articulée durant ces dernières années selon des critères et dispositions précis. Le zoning, en tant que partie intégrante et fondamentale d'une politique de localisation des industries, fait partie de l'intervention concrète de politique économique et représente même un des moyens les plus puissants sur lesquels sont fondés les espoirs de renaissance et de redressement du Mezzogiorno.

Quoi qu'il en soit, si, par l'approbation du projet de plan quinquennal, on peut obtenir aussi une politique de répartition cohérente des industries au niveau tant de la planification territoriale que de la politique économique, il aura une bien plus grande probabilité de voir le zoning se répercuter de façon positive sur l'économie des régions défavorisées et répondre pleinement à ses objectifs.

⁽¹⁾ Les objectifs économiques sur lesquels se fonde un plan régulateur sont en réalité plus nombreux et répondent à l'objectif visant à renforcer et à développer non seulement les activités industrielles, mais en général toutes les activités économiques, aux fins d'équilibrer davantage l'économie de l'aire ou du noyau (Cf. Rapport, p. 88).

Les pays non membres de la Communauté: Etats-Unis et Grande-Bretagne

Tandis que dans l'Europe communautaire d'aujourd'hui, des politiques de développement s'imposaient peu à peu, qui impliquaient une incidence toujours plus grande de l'action publique dans le domaine économique, et en particulier des politiques d'industrialisation différemment structurées, la zone industrielle, en tant qu'instrument de localisation des activités industrielles pour le développement d'une région ou l'expansion d'un système économique tout entier, s'affirmait davantage encore dans les pays extra-communautaires, qui, comme on l'a dit au début, sont considérés, à juste titre comme les « inventeurs » du zoning industriel.

On a déjà vu que les politiques de localisation destinées à influencer le développement économique de localités ou de régions du territoire se sont imposées de plus en plus aux Etats-Unis à partir de la grande crise. En revanche, le zoning avait revêtu (et revêt encore à l'heure présente encore que dans une moindre mesure) une importance capitale comme fait technique et économique proposé et réalisé par l'initiative privée.

Ce n'est qu'après la deuxième guerre mondiale que l'on obtint aux Etats-Unis un plus grand développement des zones industrielles: en effet, des 400 zones environ qui — d'après les calculs des experts — existaient en 1958 aux Etats-Unis, 80 % avaient été lancées à partir de 1949 ⁽¹⁾. Pour pouvoir déterminer comme il convient les causes d'un phénomène aussi retentissant, on se réfère en général à deux ordres de facteurs: à savoir, d'une part, la prise de conscience, qui s'imposait de plus en plus dans le pays, des déséquilibres dus à tout processus de développement et des tendances cycliques de l'économie, et, d'autre part, l'influence que le progrès technologique et la substitution des facteurs de production, l'épuisement des ressources, le déclin de productions particulières, etc., exerçaient sur la répartition et l'organisation des activités industrielles.

L'intervention des pouvoirs publics dans le domaine du zoning industriel s'est articulée aux Etats-Unis à deux niveaux différents, liés étroitement au type de développement qui a été celui du zoning industriel.

Les organes publics assumèrent au début une attitude passive ou de tolérance, permettant aux particuliers de lotir des aires pour le

(1) Cf. Rapport U.S.A., p. 1.

développement industriel, sans prévoir pour cela des facilités d'aucune sorte et sans entrer dans le fond des modalités opératoires selon lesquelles on entendait poursuivre l'action de développement. Les institutions publiques se limitaient — à ce stade — à fournir les bases légales permettant l'œuvre de zoning et éventuellement à fournir des orientations de caractère général, auxquelles l'action pouvait se conformer; un contrôle était exercé exclusivement au point de vue de l'urbanisme pour éviter que les nouvelles implantations se répartissent de manière désordonnée et ne nuisent de façon ou d'autre aux installations voisines ⁽¹⁾.

Il ne s'agissait pas, évidemment, d'une véritable politique de zoning destinée à se répercuter sur les implantations industrielles en vue de buts précis, même si l'intervention d'autorisation disposait d'instruments non négligeables, dont l'expropriation, qui a aux Etats-Unis, un champ d'application très étendu. ⁽²⁾.

Le zoning industriel, en tant qu'intervention directe des pouvoirs publics, a au contraire pris naissance un peu plus tard, pratiquement dans le cadre des programmes de développement, fédéraux, régionaux (Etats) ou locaux, qui furent lancés dans l'après-guerre pour alléger les conditions des zones qui présentaient des symptômes de crise et de dépression. L'action directe de zoning a eu aux Etats-Unis un rôle quantitativement très inférieur à celui des particuliers (11 % des zones réalisées dans les 60 dernières années sont d'initiative publique ⁽³⁾), mais elle s'est au fur et à mesure étendue et intensifiée.

On peut donc dire qu'au cours de ces dernières décennies, le zoning industriel est devenu aux Etats-Unis l'un des instruments nécessaires

« pour accélérer l'industrialisation et les possibilités de travail, pour encourager les investissements à converger sur les initiatives industrielles localisées dans une région (ou aire) particulière, pour protéger et moderniser les entreprises de petites et moyennes dimensions et pour réduire les difficultés des régions en état de crise, en diffusant et diversifiant leur base industrielle... » ⁽⁴⁾.

Aux Etats-Unis, comme dans la majeure partie des pays européens, la politique du zoning s'est articulée à différents niveaux de compétence des pouvoirs publics: fédéraux, régionaux (Etats) et locaux.

⁽¹⁾ Cf. Rapport U.S.A., pp. 7-13.

⁽²⁾ Cf. Ibidem, p. 13.

⁽³⁾ Cf. Ibidem, p. 13.

⁽⁴⁾ Cf. Ibidem, p. 14.

Au niveau fédéral, la période qui a suivi la deuxième guerre mondiale a été marquée par une intensification des programmes spécifiques d'assistance aux aires déprimées, s'inspirant dans une large mesure du modèle de la T.V.A., ou des programmes plus généraux étendus à tout le territoire fédéral. On reproche cependant d'une manière générale aux programmes fédéraux d'assistance de s'être le plus souvent concentrés dans les périodes de récession, lorsque justement le taux de chômage augmentait sur le plan national et prenait des proportions alarmantes dans les zones les moins favorisées:

« Au lieu de voir dans les aires défavorisées un problème persistant et prendre en conséquence des mesures à long terme afin de redresser leur situation, les aides financières n'ont jusqu'ici été accordées que durant les crises, et ces aides financières semblent arriver juste avant les élections. » ⁽¹⁾.

Toujours au niveau fédéral, il est cependant nécessaire de prendre en considération trois programmes spécifiques d'une importance particulière qui sont destinés, à une date plus ou moins rapprochée, à influencer sur le développement industriel du pays: la « Small Business Administration », créée en 1933; la « House and Home Finance Agency » et la « Area Redevelopment Administration » créée en 1961.

De la S.B.A., instituée pour fournir une assistance technique et financière aux entreprises de petites dimensions, nous avons déjà fait mention en parlant de la zone industrielle comme d'un fait technique et économique. La S.B.A. a eu indubitablement une influence non négligeable sur l'expansion du zoning industriel, dans la mesure, du moins, où la zone industrielle se présentait comme un instrument technique propre à promouvoir et renforcer le développement des petites entreprises. ⁽²⁾.

La H.H.F.A. réserve, dans ses programmes, une part des fonds qu'elle est chargée d'administrer pour le compte du gouvernement fédéral à la reconversion et à l'assainissement des aires urbaines. C'est surtout dans ce cadre que la H.H.F.A. intervient dans le domaine du zoning industriel; quoique la majeure partie des projets de renouvellement ait été localisée dans des zones résidentielles, ces aires ne furent utilisées à nouveau que pour moins de 50 % à des fins résidentielles, tandis que les 50 % restants étaient destinés à des usages commerciaux et industriels (pour environ 20 %) et surtout publics ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Citée par R. Alton Lee « Federal Assistance to Depressed Areas in the Post-War Recessions », dans le *Western Economic Journal*, vol. II, 1963 » (Cf. Rapport U.S.A., p. 14).

⁽²⁾ Cf. Rapport U.S.A., p. 18.

⁽³⁾ Cf. Ibidem, p. 23.

L'intervention de la H.H.F.A., même si elle révèle, sur le plan technique du zoning industriel, des tendances qui ne se sont pas encore imposées dans les pays européens (c'est-à-dire destinées à recentraliser une partie des activités économiques, et en particulier commerciales, financières etc., et à localiser dans la périphérie les centres résidentiels), n'a pas cependant une grande importance si l'on considère la politique de zoning comme faisant partie d'une politique plus complexe d'expansion ou de reconversion des industries.

L'A.R.A., qui « représente l'intervention la plus récente et la mieux organisée du gouvernement fédéral en ce qui concerne le développement régional », est au contraire dirigée plus spécifiquement à des fins de développement et de reconversion ⁽¹⁾. La loi qui l'institue s'inspire explicitement de l'Employment Act de 1946, qui affirmait que « la politique et la responsabilité continues du gouvernement fédéral sera de promouvoir le plein emploi et de maintenir des conditions favorables à une économie d'expansion », pour réorienter ces principes vers des fins plus spécifiquement régionales et sectorielles: l'A.R.A. doit fournir « assistance fédérale aux collectivités, industries, entreprises et individus pour renforcer la prospérité intérieure... pour créer de nouvelles possibilités d'emploi, sans réduire substantiellement l'emploi dans d'autres zones des États-Unis » ⁽²⁾.

Dans le cadre de sa politique d'expansion régionale, l'A.R.A. intervient dans la création de zones industrielles, soit directement en participant au financement de la zone, soit indirectement en fournissant une assistance technique sous diverses formes (études de marché, études sur les caractéristiques de la zone, programmes de qualification et de reclassement de la main-d'œuvre, subsides aux travailleurs en chômage durant la période de reclassement).

Dans les aires intéressées au programme fédéral d'assistance, qui sont celles caractérisées par un chômage grave et persistant, l'A.R.A. a, pour l'essentiel — nonobstant les moyens plutôt limités de son budget — participé de façon non négligeable à la promotion de zones industrielles, faisant ainsi du zoning l'un des moyens pour mettre en œuvre une intervention de reconversion et d'expansion régionale co-crète et efficace.

En dehors de ces trois principaux programmes d'action, le gouvernement fédéral a exercé son influence dans le domaine du zoning

⁽¹⁾ Cf. Rapport U.S.A., p. 24.

⁽²⁾ Cf. Ibidem, p. 26.

industriel soit de façon indirecte par les imposants programmes d'infrastructures réalisés, soit de manière plus directe par la distribution des contrats gouvernementaux et en particulier ceux attribués par la NASA (pour les recherches spatiales et de défense) et par le Département de la défense.

Au niveau des Etats, l'intervention de zoning s'est facilement inscrite dans le grand nombre de programmes de développement économique et de reconversion mis en œuvre par les Etats ou par les collectivités locales dans l'intention d'amplifier et diversifier le plus possible leur propre base industrielle. Les organismes — au niveau des Etats — qui interviennent typiquement dans le domaine du zoning sont les organismes de développement des Etats et les sociétés des Etats de crédit pour le développement.

Les organismes de développement des Etats s'étendent — sous leurs formes variées — pratiquement sur tout le territoire des Etats-Unis et interviennent principalement sur le plan du développement industriel (plus d'un tiers de leurs dépenses globales est affecté à ce but). Les sociétés de crédit et de développement sont présentes dans plus de la moitié des Etats, et surtout dans l'est du pays. Les fonds de ces sociétés sont en général « disponibles pour le financement de nouvelles constructions industrielles, pour l'expansion et la modernisation des établissements existants, pour la création de nouvelles activités industrielles, pour l'octroi des capitaux d'exploitation aux industries et de fonds pour le financement des stocks et pour le retrait des dettes de la circulation », mais, dans certains cas, ils sont spécifiquement destinés à promouvoir des zones industrielles ⁽¹⁾.

Au niveau local, des organismes expressément institués sous forme d'organismes de développement municipaux ou de comté interviennent généralement dans le domaine du développement économique et de la reconversion. En général, l'intervention sur le plan local répond principalement à deux sortes d'exigences: celle de créer de nouvelles entreprises industrielles et commerciales aux fins de réduire et éliminer le chômage, et celle (qui caractérise les organismes qui agissent dans les communes suburbaines) de créer de nouvelles initiatives pour accroître le revenu de la collectivité et parvenir ainsi à couvrir les dépenses publiques générales découlant en majeure partie de l'implantation de logements ⁽²⁾. Ces organismes sont aux Etats-Unis parmi les plus actifs

⁽¹⁾ Cf. Rapport, p. 40.

⁽²⁾ Cf. Rapport, p. 41-42.

promoteurs des zones industrielles, bien que leurs budgets soient limités.

A côté des organismes expressément institués à cette fin, les organisations locales exercent souvent une action directe pour promouvoir le développement industriel dans leur territoire. Le système le plus employé, en général, est l'émission d'emprunts obligatoires, spécialement destinés à la création de zones industrielles et à des programmes d'encouragement et d'assistance pour de nouvelles initiatives ou pour l'extension des initiatives lancées. Le pouvoir d'émettre des obligations a été parfois explicitement réservé (par exemple dans le Wisconsin) à l'organisation et au financement de zones industrielles ⁽¹⁾.

Aux Etats-Unis également, la zone est donc devenue un moyen toujours plus amplement et plus efficacement utilisé pour encourager le développement économique et mettre en œuvre des programmes de reconversion. A l'exception de l'A.R.A., qui peut être considérée comme l'unique programme d'expansion régionale aux Etats-Unis, les zones industrielles n'ont pas été, en général, l'instrument d'une politique d'intervention rationnelle et coordonnée. En rappelant l'affirmation reproduite dans un document des Nations unies, qui définit les zones industrielles comme un instrument accueilli dans de nombreux pays « pour détourner les initiatives industrielles des zones surpeuplées ou surindustrialisées, qui se trouvent maintenant dans des conditions difficiles, ou sont inaccessibles, pour étendre le développement industriel à tout le pays et accroître le taux de développement des zones rurales » ⁽²⁾, il faut souligner que le zoning, tel qu'il a été réalisé aux Etats-Unis, n'a répondu qu'en partie seulement à cette définition et n'a pas été, en général, employé pour décentraliser les activités économiques des zones congestionnées.

Le succès important que le zoning industriel a obtenu aux Etats-Unis n'est donc pas dû seulement à la poursuite d'objectifs de développement économique, par le gouvernement à ses différents niveaux; il est dû surtout aux avantages que les zones procurent tant aux entrepreneurs qu'aux collectivités locales. Ce qui n'exclut pas cependant le fait que le zoning prend de plus en plus pied aux Etats-Unis également, en qualité d'instrument efficace pour rééquilibrer le système économique du pays et pour réaliser des programmes tels que celui de l'A.R.A., dont le but est d'améliorer la répartition des activités économiques et d'alléger les conditions des régions moins développées.

⁽¹⁾ Cf. Rapport U.S.A., p. 43.

⁽²⁾ Cf. Ibidem, p. 14.

De même, en Grande-Bretagne, qui pourtant fut le premier pays à recourir aux zones industrielles en tant qu'instrument d'une politique d'industrialisation, ce n'est qu'après la guerre qu'une réglementation uniforme de la zone industrielle fut instaurée dans le cadre du Town and Country Planning Act de 1947 ⁽¹⁾ qui aujourd'hui encore constitue le texte fondamental en la matière. D'après cette loi de 1947, les organismes locaux sont tenus de préparer des plans de développement devant emporter des propositions concrètes sur l'utilisation du territoire et, entre autres, sur les utilisations industrielles.

Evidemment, le Town and Country Planning Act porte surtout sur l'urbanisme; mais cette loi eut en réalité l'intention fondamentale de soumettre à une discipline uniforme et rationnelle un instrument qui devait revêtir une importance toujours plus grande dans l'expansion et dans la reconversion industrielle.

D'un point de vue plus spécifique de politique économique, la zone industrielle eut en Grande-Bretagne, dans la période d'après-guerre, son application dans deux directions principales: d'une part, dans la politique de décentralisation des activités économiques de la région de Londres (politique qui trouva ses instruments fondamentaux dans deux institutions: les New Towns et les Expanded Towns, dans le cadre desquelles étaient développées les zones industrielles); — et, d'autre part, plus spécifiquement, dans les politiques de développement et de reconversion mises en œuvre pour les régions moins développées ou en déclin.

Les lois sur les villes nouvelles (New Towns Acts de 1946 et de 1949) prévoyaient la constitution de nouveaux centres urbains localisés de façon stratégique, de manière à décongestionner la zone de Londres et, en même temps, contribuer au redressement de zones en déclin (généralement en raison de la crise des industries extractives — charbon). La New Town Corporation, qui est responsable de l'aménagement et du développement de l'aire pour l'édification d'une ville aux dimensions prévues (en termes de population résidente), doit instituer, dans le cadre d'un plan de principe, des zones industrielles à équiper et édifier par l'initiative des organismes publics (et aux frais de l'Etat).

Avec le Town Development Act de 1952, le gouvernement se préoccupait, au contraire, de faciliter le transfert de populations et des entreprises des zones congestionnées à des centres susceptibles d'expansion (les « Expanded Towns »). Les villes intéressées devaient établir

⁽¹⁾ Cf. G. Loogie, *op. cit.*, p. 22.

leurs plans de développement et planifier, à l'intérieur de ces plans, un certain nombre de zones industrielles.

En outre, le gouvernement britannique a consenti, au cours de ces dernières années, d'importantes facilités pour les programmes d'assainissement et de reconversion des aires métropolitaines, afin de promouvoir, outre le réaménagement de l'aire sous l'angle de l'urbanisme, la réimplantation des activités situées dans les centres qui doivent être reconvertis en zones industrielles contiguës à la ville elle-même, mais situées à la périphérie.

La politique de zoning a enfin acquis des caractéristiques plus précises sur le plan de la politique économique dans les années 1960 par les deux lois relatives à l'emploi (les Local Employment Acts de 1960 et de 1963) qui prévoyaient une intervention très importante destinée à promouvoir l'industrialisation des régions, les « development districts », qui présenteraient ou feraient prévoir des taux élevés de chômage. Dans le cadre des « development districts », des zones industrielles furent déterminées et organisées sous forme d'« Industrial Estate » ou d'« Industrial Site » ⁽¹⁾. Le développement de ces Industrial Estates est placé sous la responsabilité d'un organisme de droit public, dénommé Industrial Estates Management Corporation. Les « Corporations » sont soumises au contrôle du gouvernement, à travers le Board of Trade.

Le terme Industrial Estate ne correspond donc pas exactement à la notion de zone industrielle (industrial zone). Tandis que la zone industrielle est identifiée comme telle par une collectivité locale de planification, dans ce sens qu'il s'agit d'une zone sur laquelle il est permis d'installer des industries, l'Industrial Estate est au contraire une zone industrielle pour qui les pouvoirs publics s'engagent à promouvoir un processus de développement actif. Si les caractéristiques exigées, tout au moins en théorie, pour qu'une aire puisse être classifiée par la collectivité comme zone industrielle — c'est-à-dire une aire non nécessaire pour d'autres buts, permettant matériellement sur le plan de l'urbanisme des implantations industrielles appropriées et pouvant être prise effectivement en considération par des entrepreneurs indus-

(1) Industrial Estate est un terme employé en Grande-Bretagne depuis les premières expériences de zoning industriel. Légalement il a été reconnu de façon définitive par le « Special Areas Development and Improvement Act » de 1934. Industrial Site est au contraire un terme fréquemment employé pour indiquer un terrain disponible pour le développement industriel. Dans un industrial estate (par ex. la Team Valley I.E.) on peut identifier de nombreux industrial sites.

triels — existent évidemment ⁽¹⁾ même dans le cas de l'Industrial Estate, la zone industrielle n'implique au contraire aucun engagement de la collectivité locale, dans le sens que cette zone peut fort bien — et cela arrive souvent — demeurer inoccupée.

L'organisation du zoning industriel (qui sera traitée plus en détail par la suite) a donc acquis en Grande-Bretagne des caractéristiques particulières de rationalité et d'intégralité en vertu de la législation complexe introduite en la matière au cours des 20 années dernières. L'importance qui a été attribuée après 1947 à la planification (planning) territoriale a, en réalité, influencé dans une large mesure les modalités d'utilisation de l'instrument qu'est la « zone industrielle ». Jusqu'alors

« on avait très peu songé à assurer des liaisons faciles et adéquates entre les localités où s'exercent les diverses activités, et à répondre aux exigences esthétiques. Bien souvent des écoles, des magasins, des clubs, des espaces libres, etc., étaient adjoints à une date ultérieure aux zones d'habitation, faute d'avoir été projetés dès le début comme parties d'un tout équilibré » ⁽²⁾.

Avec le plan de développement que chaque organisme local de planification était tenu de présenter, figurait obligatoirement « une description complète des conditions existant dans l'aire du ressort de la collectivité de planification, des déficiences et des problèmes constatés, et des propositions que l'on entendait formuler pour y remédier ». Parmi les diverses propositions, les zones industrielles pouvaient figurer — comme on l'a dit — pour rationaliser et/ou réorganiser les activités industrielles sur le territoire. En effet, depuis 1947, la désignation des zones industrielles fut laissée à l'initiative des collectivités locales, tandis que le gouvernement central exerçait une action de contrôle (par des certificats de développement industriel) pour garantir que les conditions de la zone exigeraient et du même coup justifieraient l'intervention d'industrialisation.

Le contrôle exercé par le gouvernement central, à travers le Board of Trade, veillait en fait à ce que la répartition des industries fût le plus possible homogène sur tout le territoire national et, en particulier, capable de remédier aux difficultés d'adaptation régionales et de résoudre des problèmes locaux de crise et de chômage.

(¹) Bien que l'intervention d'industrialisation prévue par les lois de 1960 et de 1963, ne soit pas soumise institutionnellement à la juridiction des collectivités locales de planification, parce qu'elle porte sur les « terrains de la Couronne », elle s'en tient pleinement, en général, aux plans de développement élaborés par les collectivités locales pour le territoire soumis à leur compétence.

(²) De l'« Introduction » du Conseil du comté au plan de développement de Durham, 1951.

Bien qu'il n'y ait pas encore en Grande-Bretagne une politique effective de répartition des industries au niveau national ⁽¹⁾ et bien que l'on n'ait pas encore mis au point un véritable mécanisme de planification régionale, l'intervention destinée à réaliser la meilleure localisation des industries sur le territoire et à utiliser à cet effet le zoning industriel, s'est remarquablement affinée et pourrait constituer un exemple valable pour bien d'autres pays.

La politique de zoning mise en œuvre en Grande-Bretagne peut en particulier être considérée comme exemple intéressant d'une politique propre à permettre la rencontre des volontés différentes: du Board of Trade, des collectivités locales de planification et des entreprises, et à harmoniser et coordonner ainsi les exigences publiques, centrales et locales, avec celles des particuliers. L'exigence (qui correspond d'autre part à une nécessité objective) de ne pas dissocier le « siting » des principes généraux de localisation prévus par le gouvernement a été soulignée, depuis 1955, par le ministère du logement et des collectivités locales (qui est préposé aux collectivités locales de planification) dans un mémorandum:

« Le développement industriel peut influencer profondément le taux de développement et le caractère des villes, et, comme sa principale attribution, exige des études non seulement d'ordre politique au niveau national, mais aussi sur le plan des possibilités matérielles et des exigences économiques des aires, il importe de veiller à ce qu'une entente continuelle et constante existe entre les collectivités locales de planification et les organismes gouvernementaux intéressés. » ⁽²⁾.

Cette entente entre organismes locaux et centraux constituera enfin une condition indispensable qui permettra aux entrepreneurs privés d'en tenir compte dans leurs décisions.

Le zoning a donc acquis au cours des années et sous les formes multiples que l'on a données à l'instrument « zone industrielle » (sur le plan de la technique, de l'économie et de l'urbanisme), une portée prépondérante en Grande-Bretagne tant dans le cadre de la planification territoriale que dans celui des politiques de développement ou de reconversion des activités industrielles. Si l'on peut formuler une critique à l'encontre de cette position, elle consisterait — selon les

⁽¹⁾ Par une politique de répartition des industries au niveau national, on entend évidemment une politique active, qui, par l'initiative du gouvernement central, vise à rationaliser la répartition des activités industrielles, et non une politique passive, comme la politique actuelle.

⁽²⁾ Cité dans A. Goss « British Industry and Town Planning », Londres 1962, p. 91.

experts — dans le fait que l'on a fini ainsi par attribuer au zoning une signification exclusive, en considérant qu'une quelconque politique de localisation des industries doit reconnaître en lui son meilleur instrument.

Même en acceptant cette critique, on ne pourra toutefois nier que le zoning industriel a donné en Grande-Bretagne des résultats remarquables et que la politique de localisation des industries tend à s'imposer effectivement à tous les niveaux, à condition de considérer que

« la localisation des activités industrielles n'est rien d'autre qu'une partie d'une communauté et que le succès des politiques qui lui sont propres dépend du degré d'équilibre de toutes les autres parties entre elles » ⁽¹⁾.

3. Le « zoning » industriel en tant qu'instrument technique et économique et tant qu'instrument de politique économique

L'adoption à peu près générale de l'instrument zone industrielle par les pays considérés peut poser la question de savoir quels sont les caractéristiques positives qu'offre la zone pour qu'elle soit devenue le meilleur instrument d'une politique de répartition et de localisation des activités industrielles.

On a dit que la zone industrielle « n'est qu'un moyen pour atteindre certains buts ». En pratique, cela signifie qu'elle doit avoir une valeur spécifique comme modèle de centralisation des activités industrielles, tant du point de vue des entrepreneurs mêmes qui entendent s'y implanter que du point de vue de la collectivité publique, qui entend promouvoir une politique de localisation des industries.

En dehors de la zone industrielle créée pour effectuer une spéculation immobilière, qui a eu, aux Etats-Unis surtout une certaine importance ⁽²⁾, les autres aspects que prend le zoning industriel comme instrument, soit des entrepreneurs privés pour organiser des installations avantageuses, soit des pouvoirs publics pour réaliser les buts de leur action dans le domaine économique, tel que l'augmentation des revenus pro capita dans une région où s'impose l'élimination du chômage et du sous-emploi, ne peuvent de toute façon être totalement séparés. Si donc la zone industrielle permet de réaliser au niveau politique la rencontre entre des directives d'urbanisme et des directives économiques, il faut encore qu'il y ait rencontre entre la volonté publique et la volonté privée.

⁽¹⁾ Cf. S.A. Sadler Forster, *op. cit.*, p. 14.

⁽²⁾ Cf. Rapport U.S.A., p. 5 et s.

Il est évident qu'on ne saurait songer à la réalisation d'une zone industrielle, même si elle constitue effectivement la « panacée » pour résoudre tous les maux d'une région, si, par ailleurs, il n'existe pas de possibilité effective pour obtenir que les entrepreneurs privés puissent s'y localiser. D'autre part, il est également évident que les entrepreneurs privés n'accepteront de se localiser dans une zone que si l'importance des avantages que celle-ci pourrait offrir permet d'influencer ou éventuellement modifier leur choix pour la localisation de leurs installations.

En effet, les problèmes les plus importants qui se sont posés toutes les fois que l'on a cherché à diriger la localisation des nouvelles initiatives au moyen de la zone industrielle, ont été justement et presque toujours liés au choix des instruments additionnels à donner à la zone pour permettre à celle-ci d'avoir un réel succès. Ces problèmes acquièrent une importance accrue dans les cas où la zone industrielle est justifiée par des raisons principalement politiques, telles que la renaissance d'une région particulièrement défavorisée ⁽¹⁾, ou l'extension des activités industrielles à des régions à économie agricole, et deviennent au contraire toujours plus flous au fur et à mesure que le choix politique de la localisation converge avec le libre choix des entrepreneurs privés.

En dehors cependant des encouragements additionnels joints à la création des zones industrielles toutes les fois que l'on prévoit que sans eux la zone ne serait pas occupée, les zones industrielles offrent en soi des avantages particuliers, dus, d'une part, au genre de rapports entre les diverses initiatives qu'elles permettent de réaliser, et, d'autre part aux possibilités qu'elles offrent en ce qui concerne l'aménagement des aires et l'organisation des infrastructures ⁽²⁾.

a) *Les avantages que le « zoning » industriel offre en tant qu'instrument technique et économique*

Les avantages retirés de la nature des rapports entre entreprises qui s'implantent dans la sphère d'une zone industrielle sont principalement liés aux économies réalisables grâce à la centralisation des activités dans une aire déterminée. Par analogie avec les entreprises de grandes dimensions qui peuvent bénéficier des économies dites d'échelle et provenant du fait que les frais généraux (services, infrastructures, etc.)

⁽¹⁾ Ceci pourrait être le cas du Mezzogiorno italien.

⁽²⁾ Ces deux avantages, encore que dans une mesure différente, peuvent évidemment exister également dans le cas où il s'agit de zones industrielles à caractère d'urbanisme exclusivement.

se répercutent dans une moindre mesure sur le prix des produits finis, précisément en raison des dimensions considérables de l'exploitation, la centralisation de plusieurs entreprises dans une même localité — quand elle se fait selon des critères d'organisation et d'économie rationnels — permet aux unités qui s'y installent d'exploiter les économies d'échelle dues au fait que les frais généraux sont répartis non pas sur une seule, mais sur plusieurs industries.

On a beaucoup parlé, au cours de ces dernières années, des avantages et des désavantages dérivant de la centralisation territoriale des industries. Les procédés autonomes de développement qui, en général, ont amené les activités économiques à se localiser de préférence en des lieux déterminés — pour une foule de considérations qui vont de la proximité des marchés à la présence d'activités tertiaires particulièrement équipées et organisées — ont fini par mettre en évidence les désavantages qui découlent d'une centralisation excessive, non seulement sur le plan social macroéconomique, mais aussi sur le plan commercial, en raison des étranglements qui se produisent soit dans le réapprovisionnement des facteurs, soit surtout dans le réapprovisionnement des services.

Si, d'une part, cela a servi à mettre en lumière des phénomènes véritablement pathologiques, cela a constitué, d'autre part, une nouvelle preuve de l'attraction que présente, pour des raisons non seulement d'ordre économique, mais aussi psychologiques et sociales, la centralisation de plusieurs industries dans une même aire.

Ainsi s'explique notamment le succès remporté aux Etats-Unis par les zones industrielles d'initiative privée qui furent — il est vrai — souvent créées à des fins de spéculation immédiate, (sur les terrains, dans le cas de spéculateurs dits immobiliers; sur l'extension du trafic, dans le cas des sociétés de chemin de fer qui ont été les principaux promoteurs privés des zones industrielles aux Etats-Unis ⁽¹⁾), mais qui, dans plusieurs cas furent au contraire réalisées en raison justement des avantages découlant — sur le plan des économies externes — de la centralisation.

Du reste, une preuve de l'efficacité, dans un pays à économie avancée comme les Etats-Unis, de la centralisation des entreprises de petites et moyennes dimensions, est fournie par une initiative fédérale: la Small Business Administration ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Cf. Rapport U.S.A., p. 84.

⁽²⁾ Cf. Ibidem, p. 18-19. La S.B.A. a pour tâche principale de faciliter, du point de vue financier et d'organisation, l'expansion des industries de petites dimensions. La création de zones industrielles vient en deuxième lieu seulement.

Les entreprises qui se concentrent dans une zone industrielle peuvent donc tirer avantage des économies externes dérivant de l'agglomération, tant dans le cas où leur dimension opérationnelle atteint déjà des niveaux élevés, soit — plus encore — dans le cas où leur dimension opérationnelle reste au-dessous des niveaux optimaux. Tandis que, dans le deuxième cas, les économies additionnelles peuvent représenter pour chaque entreprise la conséquence directe de leur appartenance à une zone industrielle, dans le premier cas, au contraire, les économies additionnelles dérivent généralement des fonctions que l'administration de la zone (collectivité locale) exerce au profit des entreprises. Il s'agit de fonctions de staff, telles que la planification et la promotion de la zone, ou d'incidence immédiate, telle que l'installation des infrastructures et des services, les opérations d'entretien correspondantes, etc.:

« les administrateurs agissant comme organes de décision, et donc comme une entreprise, bénéficient sur une large échelle des économies qui peuvent être transmises aux occupants sous forme de charges par tête moins élevées » ⁽¹⁾.

Si donc la zone industrielle, en tant que telle, permet aux entreprises d'obtenir des avantages qui résultent directement du développement des économies externes, elle leur permet également de bénéficier d'avantages particuliers en ce qui concerne la préparation matérielle de la zone et la mise en place des infrastructures.

A ce point de vue, le problème est évidemment lié à certaines conditions. Souvent les avantages qui découlent de l'aménagement plus favorable des infrastructures et des services sont liés directement au mode de promotion de la zone, aux caractéristiques du promoteur, etc. En laissant de côté — ici — les cas où l'implantation des services et des infrastructures constitue l'une des mesures d'encouragement à la création des zones industrielles, nous devons constater que, même lorsque la zone est un fait autonome et ne relève pas d'un plan d'intervention publique (quel qu'en soit le niveau), l'implantation des infrastructures et des services est facilitée par le fait que les entreprises sont centralisées dans une seule localité, et que les coûts y relatifs sont inférieurs à ceux que chaque entreprise supporterait dans le cas contraire.

Par ailleurs — et il s'agit d'un avantage important — lorsque les dimensions de la zone sont considérables, la concentration permet

(1) Cf. Rapport U.S.A., p. 60.

d'affronter à des prix abordables le problème des services d'utilité publique qu'une entreprise ne saurait généralement supporter toute seule; ces services vont de la fourniture d'équipements spéciaux, des moyens de qualification et de formation des travailleurs et des laboratoires de recherches à la préparation d'équipements de valeur, comme par exemple, les équipements portuaires...

Evidemment, les deux sortes d'avantages qui échoient aux entreprises, d'une part, par les économies tirées de leur concentration dans la zone et, d'autre part, en raison des possibilités majeures offertes par les infrastructures et les services, même lorsque leur mise en place est à la charge des occupants, s'insèrent toutes deux dans l'ensemble des avantages qu'une initiative de grande envergure apporte par rapport aux initiatives à plus petite échelle. C'est pour cela, c'est-à-dire

« en raison des économies d'échelle et des économies externes — rendues possibles par la concentration — que la zone industrielle représente un attrait puissant pour les entreprises de petites et moyennes dimensions. On peut penser que dans des circonstances ordinaires ces dimensions seraient moins qu'optimales pour la préparation des nombreux services implantés dans une zone industrielle. » ⁽¹⁾

Outre ces avantages qui sont étroitement liés aux caractéristiques mêmes de la zone en tant qu'instrument technique de localisation des activités industrielles, la centralisation d'un certain nombre d'industries dans une localité donnée pourrait avoir des effets non négligeables qui ne seraient pas imputables à la zone en tant que telle, mais présupposent une volonté spécifique du promoteur (en faisant abstraction de sa forme — établissement public ou privé — et des buts pour lesquels la zone est réalisée.

Nous faisons allusion aux avantages que les entreprises peuvent retirer grâce aux possibilités — qu'une centralisation d'industries offre naturellement — de renforcer les liens entre les différentes entreprises ou d'articuler les choix des industries ayant l'intention de s'y localiser, de façon à réaliser un réseau d'intégrations horizontales et verticales, s'inspirant des meilleurs critères d'organisation et d'exécution. Dans le cas où cela peut se faire, l'élargissement des économies externes aura évidemment une signification bien plus importante, non seulement pour ce qui est de l'abaissement des frais généraux, mais aussi et sur-

⁽¹⁾ Rapport U.S.A., p. 64.

tout pour les moyens d'exécution plus importants de chacune des entreprises et donc aussi pour la réduction des coûts industriels.

L'existence de rapports précis et rationnels de fonctionnement entre toutes les entreprises occupantes permettra d'une part, d'améliorer les plans de gestion des exploitations, eu égard aux meilleures possibilités de prévision et aux niveaux de production les plus élevés et, d'autre part, de se servir mutuellement des progrès de la technique et de s'adapter conjointement aux variations du marché.

La concentration organisée sur la base de critères rationnels d'intégration horizontale et verticale conférerait donc — du moins hypothétiquement — une efficacité optimale à la zone industrielle considérée comme un fait technique, c'est-à-dire non lié à un plan de politique économique plus vaste, mais à un simple calcul de l'intérêt personnel des entrepreneurs.

b) *Les avantages que le « zoning » industriel offre comme instrument de politique économique*

Les zones industrielles ne représentent donc pas seulement un moyen que les entreprises utilisent pour réaliser les bénéfices résultant de l'accroissement des économies externes et obtenir plus facilement et plus rapidement l'implantation des infrastructures nécessaires, mais aussi un instrument qui permet à la communauté dans son ensemble d'obtenir des avantages précis et de poursuivre certains buts qu'elle juge souhaitables.

Les avantages que la zone peut procurer à la puissance publique seront évidemment différents selon la manière avec laquelle elle a été organisée et selon les buts pour lesquels elle été instituée. On peut cependant en identifier quelques-uns qui continuent d'exister quel que soit le modèle d'organisation et quels que soient les problèmes que la zone a à résoudre chaque fois qu'elle présente une importance spécifique dans le cadre d'une politique d'industrialisation et parfois même lorsqu'on ne lui attribue directement de l'importance qu'en termes d'urbanisme.

Les avantages qui s'attachent généralement à l'utilisation de la zone industrielle sont ceux qui en pratique sont liés à chaque intervention d'industrialisation en tant que telle, à savoir faciliter les processus de développement par la création de nouveaux emplois, élever le niveau du revenu moyen par tête dans une région, modifier — au besoin — la structure de l'économie, lorsque l'intervention a lieu dans une aire principalement agricole. A côté de ces avantages de caractère géné-

ral, il en existe d'autres qui sont au contraire plus directement attribuables à la zone en soi et qui découlent de la centralisation des industries, avec toutes les conséquences sur le plan économique, sur le plan de l'urbanisme et sur le plan technique qu'elle comporte. ⁽¹⁾.

Il y a aussi, en général, des avantages qui sont dus à la création de zones industrielles qui intéressent plus spécialement les collectivités locales, au sein desquelles la zone a été créée, comme par exemple, l'élargissement de l'assiette fiscale, l'insertion de l'aire dans de nouveaux courants d'échanges commerciaux et de trafic, et tous les autres avantages qui peuvent contribuer, remarquablement même, à la reprise et au développement de l'économie locale.

Toutefois, les plus grands avantages qui découlent de la zone industrielle en tant qu'instrument de politique économique demeurent ceux qui ont été énoncés en premier lieu. Il correspondent à l'idée selon laquelle la zone industrielle constitue un

« moyen utile pour diriger le développement dans l'espace d'une collectivité ou pour fixer le type d'industries nouvelles qui s'implantent dans la collectivité » ⁽²⁾.

Si l'on tient compte des motifs pour lesquels dans les différents pays, on a eu recours à la zone industrielle dans le cadre d'une politique d'industrialisation ou d'aménagement du territoire, on trouvera des constantes symptomatiques de la valeur réelle que le zoning représente en certaines occasions. La raison première et fondamentale qui a conduit à l'intervention du zoning a été, en effet, l'existence de niveaux élevés et inquiétants de chômage: la zone industrielle a été utilisée comme instrument propre à la création de nouveaux postes d'emploi par tous ou presque tous les pays qui l'ont adoptée dans le cadre de leur action économique. En tenant compte du multiplicateur de l'emploi, le nombre d'emplois sera par ailleurs beaucoup plus élevé que le nombre d'emplois effectivement créés à l'intérieur de la zone elle-même.

À part l'augmentation des revenus que comporte en soi l'extension de l'emploi (en dehors aussi de toute augmentation dans les salaires que la création de la zone entraînerait), la zone industrielle offre en

⁽¹⁾ À ce propos on peut souligner ce qui a été déclaré au paragraphe 2 au sujet des avantages que la concentration des industries permet à chaque opérateur d'obtenir. Plusieurs de ces avantages sont en effet des répercussions concrètes même au niveau public, qui permettent à la zone d'acquiescer une valeur opérationnelle toute particulière. En dehors de ces avantages, on peut en envisager d'autres, plus sensibles pour la collectivité que pour les particuliers, tels que la réalisation moins coûteuse des infrastructures et des services.

⁽²⁾ Cf. Rapport U.S.A., p. 65.

outre pour la collectivité également les avantages résultant d'une possibilité accrue de concentration et d'intégration rationnelle des activités économiques qui s'y installent. Par une procédure opportune de sélection, l'organisme promoteur peut, en effet, contrôler le type des industries désireuses de s'y installer, choisir les plus appropriées au développement et à la revalorisation de l'aire et décider lesquelles de ces entreprises sont susceptibles de s'intégrer étroitement avec celles qui se trouvent sur place, lorsque le processus d'industrialisation est déjà amorcé.

Enfin, la zone industrielle se prête à diriger le développement industriel dans l'espace soit sur le plan urbain, en permettant un aménagement rationnel des installations sur le territoire et en soutenant les tendances que la collectivité est désireuse de faciliter (tendances à la localisation suburbaine ou centralisée des activités économiques), soit sur un plan plus vaste, en dirigeant les industries vers les aires que l'on veut renforcer et restructurer de toute façon pour des raisons particulièrement graves comme, par exemple, la persistance d'un chômage structurel, ou à des fins d'expansion au sens le plus large.

D'après tout ce qui a été dit jusqu'ici, il semble établi de manière assez nette que la zone industrielle est en réalité un instrument d'industrialisation auquel on peut recourir utilement lorsqu'il s'agit de promouvoir ou de provoquer, précisément par le moyen de nouvelles installations industrielles, un processus de développement dans une région ou dans un pays.

Pour preuve, il suffira, d'autre part, de se référer à deux concepts que l'on considère comme d'importance fondamentale pour la préparation de l'intervention d'industrialisation (ou mieux du développement industriel) et qui sont au fond étroitement liés: les économies externes et le capital fixe social.

La définition des économies externes et de leur efficacité indispensable pour obtenir un processus vital d'industrialisation remonte à la doctrine de Marshall ⁽¹⁾. Les économies externes qui — dans l'acception de Marshall et de ses disciples — seraient constituées par tous les éléments à caractère d'environnement (depuis l'ensemble des infrastructures et des services jusqu'à l'atmosphère favorable à la production industrielle), permettent aux entreprises d'obtenir des avantages qui ne sont pas essentiellement liés à leur organisation productive, mais à l'existence d'un certain environnement favorable. Dans le cas

⁽¹⁾ Cf. Première partie.

des zones industrielles, l'institution des économies externes devient non seulement plus aisée et plus accessible, mais couvre aussi plus facilement tout le champ des infrastructures et des services dont la présence peut, de toute façon, être utile aux entreprises qui s'installent dans la zone.

En effet, si l'on a, précisément au nom des économies externes, justifié la tendance spontanée à la centralisation dans l'organisation industrielle de chaque pays, cela est une nouvelle preuve de la valeur que, le zoning industriel peut représenter sur le plan des économies externes. Et ce, non seulement dans un processus de reconversion (où en général les économies externes existent déjà et s'agissant tout au plus d'en créer de nouvelles ou de remettre en état celles qui sont en place pour donner à la zone ces caractéristiques qui devront exercer un attrait particulier à l'égard des entrepreneurs), mais aussi et surtout dans le cadre d'un processus de développement, où l'établissement des économies externes se révélerait particulièrement onéreuse ou totalement impossible, dans les cas où l'on n'aurait pas pourvu à une concentration rationnelle des initiatives.

D'autre part, l'établissement le plus favorable des économies externes justifie aussi la zone industrielle en tant qu'instrument de décentralisation des activités économiques. On pourrait même dire que, dans ce cas, il s'agit — si des mesures de coercition n'interviennent pas — d'une véritable « émulation » en termes d'économies externes (même si l'intervention du zoning parvient à se répercuter sur les économies d'entreprises, lorsque, par exemple, elle se répercute sur le prix et sur la préparation des terrains et des bâtiments).

Le capital fixe social, dans lequel Rosenstein-Rodan a identifié un des principaux facteurs du développement économique, correspond en réalité à une des sources des susdites économies externes et précisément à toutes les infrastructures et les services, publics et sociaux, indispensables au développement d'une activité économique, tant agricole qu'industrielle ou commerciale.

La présence ou non du capital social fixe peut même conditionner considérablement la rentabilité d'une entreprise et, par conséquent, l'établissement du capital fixe social est l'un des premiers pas à faire dans une action de développement cohérente et organique.

Pour le capital fixe social, on pourrait donc en somme répéter les observations faites à propos des économies externes, c'est-à-dire que, par rapport au capital fixe social également, les zones industrielles peuvent être un moyen excellent de promouvoir un processus d'indus-

trialisation dans une aire défavorisée. A plus forte raison, l'efficacité du zoning au regard du capital fixe social est confirmée par le même Rosenstein-Rodan, qui souligne la nécessité de concentrer le capital fixe social dans certaines localités au lieu de le disperser sur un territoire trop vaste, et enfin de faire suivre cette intervention de l'industrialisation effective. Ainsi — selon Rosenstein-Rodan — on disposerait de zones capables de représenter une véritable impulsion vers le développement et de rompre le cercle vicieux de l'arriération, de manière à mettre en route un processus effectif de développement industriel dans les zones mêmes et ensuite — à raison des effets de diffusion — sur tout le territoire environnant.

La politique de zoning industriel pourrait par conséquent constituer, d'une part, la raison d'être ou, d'autre part, au contraire, la conséquence de la création du capital fixé social suivant des orientations et des critères opportuns.

En examinant maintenant de plus près l'organisation que le zoning industriel a reçue en pratique dans les pays envisagés, il faudra mettre en lumière avec une grande précision les caractéristiques opérationnelles qui influent davantage sur l'efficacité du zoning et qui permettent d'affirmer à nouveau (ou non), en conclusion, le fonctionnement de la zone industrielle comme instrument propre à résoudre les problèmes du sous-développement et de la dépression économique et, en même temps, à parer à de nombreux inconvénients que comporte souvent l'expansion des industries, sinon sur le plan économique, du moins sur le plan social et sur celui de l'urbanisme.

B — L'organisation des zones industrielles dans les six pays de la C.E.C.A., en Grande-Bretagne et aux États-Unis

1. L'initiative de la politique de « zoning » industriel

De tout ce qui a été dit dans l'exposé sur les politiques de localisation et de répartition des industries dans les six pays de la C.E.C.A., en Grande-Bretagne et aux États-Unis, on peut tirer deux conclusions fondamentales, à savoir:

- que la politique de répartition et de localisation des industries possède en soi, toutes les fois qu'elle est adoptée, la double

- signification de représenter un moyen pour promouvoir l'expansion des activités industrielles sur le territoire d'un pays et pour garantir en même temps que cette expansion soit orientée par des principes rationnels et d'efficacité, non seulement au point de vue économique mais aussi sur le plan urbain et social.
- que la zone industrielle est une institution qui apparaît dans presque tous les pays envisagés, mais a une portée différente selon qu'elle s'insère plus ou moins directement dans les politiques de répartition et de localisation des industries.

Au fond, en résumant brièvement ce qui vient d'être exposé, la zone industrielle se présente effectivement comme l'instrument fondamental de l'intervention dans la politique de répartition et de localisation des industries en Belgique, en Grande-Bretagne et en Italie seulement. En France, la zone industrielle demeure étroitement liée à la politique d'aménagement du territoire et assume en pratique une signification parallèle à celle des « industrial zones » anglaises, prévues dans les plans des collectivités locales de planification (compte tenu cependant du fait que, tandis que le « planning » en Grande-Bretagne n'est contrôlé que par le gouvernement central à travers le ministère du logement et des collectivités locales, la politique d'aménagement du territoire en France est beaucoup plus centralisée).

Aux Pays-Bas et en Allemagne, enfin, la zone industrielle est essentiellement un instrument d'urbanisme. Mais, alors qu'aux Pays-Bas, elle est — bien qu'indirectement — insérée dans une politique d'industrialisation qui trouve ses instruments institutionnels dans les « aires critiques » et dans les « noyaux d'industrialisation », en Allemagne par contre elle est insérée accidentellement et indirectement dans une politique d'expansion (lorsque le Land a proposé un programme de développement ou lorsque l'aire, sur laquelle la zone insiste, est comprise dans un programme d'intervention fédérale). En outre, tandis qu'aux Pays-Bas la politique de répartition des industries, qui n'a recours ni à la zone industrielle ni à des instruments de coercition (comme les certificats anglais), tend toutefois à un contrôle effectif des localisations (« la décentralisation par la concentration régionale »), en Allemagne, la possibilité d'exercer un contrôle sur les localisations industrielles n'est pas admise, même en principe, et les politiques encouragées ne sont jamais appelées à contrarier, d'aucune manière, les tendances autonomes en cours.

Aux Etats-Unis le zoning prend enfin les caractéristiques particulières déjà brièvement signalées, c'est-à-dire est un moyen servant à

déterminer la localisation. Ce moyen a été employé en premier lieu par les particuliers, puis par le gouvernement (mais pas par tous les Etats) qui ne s'en est servi au début que comme instrument d'urbanisme, lequel s'est enfin intégré dans les programmes de développement d'initiative publique organisés aux niveaux fédéral, gouvernemental et local.

Cette brève synthèse permet déjà d'entrevoir le caractère d'organisation qui a été attribué à la politique du zoning. On ne peut évidemment parler de répercussion effective et directe des pouvoirs publics dans la localisation des activités industrielles sur le territoire que lorsque le zoning est conçu dans le cadre d'une véritable politique d'intervention. Encore faut-il que le gouvernement s'emploie à orienter et influencer les choix des emplacements par les particuliers et non seulement à lier ces choix à certaines superficies dans les limites d'une aire, comme il arrive lorsque la zone industrielle est un instrument de la politique d'urbanisme.

D'autres moyens existent cependant, dont l'Etat peut se servir pour influencer sur la localisation des industries: moyens directs, dans le cas d'une politique d'intervention qui, même où elle n'adopte pas la zone industrielle, a cependant recours à d'autres instruments appropriés comme incitations: permis de construire, certificats de développement industriels, etc.; moyens indirects, dans le cas où — malgré l'absence d'une politique cohérente et générale de localisation de structure — l'Etat s'emploie à diriger, selon certains critères d'orientation et au moyen des instruments nécessaires, les choix de localisation des entrepreneurs.

Le zoning peut représenter un instrument indirect de localisation industrielle toutes les fois où la zone, quoique n'étant pas créée en conformité d'une politique définie des pouvoirs publics, est néanmoins assistée par les collectivités publiques grâce à des facilités de nature spéciale.

En distinguant par conséquent les politiques de zoning selon le type d'organisme auquel on peut attribuer l'initiative de l'intervention, nous devons préciser que le zoning organisé par le gouvernement (à tous les niveaux) est celui qui, en général, mais non obligatoirement, s'insère dans une action de politique économique, alors que le zoning organisé par des entrepreneurs privés peut correspondre aux directives de la politique économique du gouvernement dans le cas seulement où les choix définitifs des entrepreneurs convergent ou s'identifient avec

ceux que l'Etat juge les meilleurs pour le succès de sa propre politique économique. Il est évident que lorsque les choix des entrepreneurs au regard de la localisation de leurs installations ne sont pas autonomes, mais influencés par des encouragements et des facilités de nature particulière, l'initiative des zones industrielles peut être directement attribuée aux entrepreneurs privés, mais elle peut aussi revenir, en deuxième analyse, à l'action de l'organe public qui institue et administre ces facilités ou encouragements.

Il existe cependant plusieurs phases où l'initiative publique en matière de zoning industriel — toujours si l'on regarde la zone comme un instrument de la politique économique et non comme un fait d'urbanisme — peut se manifester. Lorsque le zoning est partie, voir partie fondamentale, d'une action de développement ou de reconversion, l'initiative revient en général aux organes centraux du gouvernement, même si ensuite, dans la pratique, la responsabilité de la seule zone peut être déléguée aux pouvoirs locaux sous le contrôle du gouvernement central aux fins de s'assurer que les opérations entreprises correspondent aux directives imparties.

Ainsi, en Grande-Bretagne, en Belgique et en Italie, on peut dire que le zoning industriel constitue une politique organisée sur l'initiative du gouvernement central. Au Royaume-Uni — en se référant naturellement aux Industrial Estates — le choix des aires sur lesquelles on peut agir, les « development districts », est laissé à l'initiative du gouvernement, de même qu'en Italie où les « aree di sviluppo industriale » et les « nuclei di industrializzazione » — « aires de développement industriel » et « noyaux d'industrialisation » ont été déterminés par le gouvernement, et en Belgique, où les « régions de développement » ont été identifiées par la loi du 18 juillet 1959 ⁽¹⁾.

Mais, tandis qu'en Grande-Bretagne et en Belgique la définition même des zones industrielles comprises dans ces aires de développement est ou peut être de la compétence du pouvoir central (le Board of Trade et le ministère des affaires économiques), en Italie, la définition des agglomérations industrielles est au contraire de la compétence des consortiums de développement industriel (Consorti di Sviluppo Industriale) et soumise au seul contrôle des services centraux.

L'expérience belge peut être considérée de manière analogue à l'expérience italienne, comme parallèle à celle des zones industrielles

(1) Les « régions de développement » belges ne sont pas cependant le champ exclusif de la politique du zoning industriel.

de l'Etat, qui prévoit (dans le cadre des régions de développement ou même au dehors) la création de zones industrielles sur l'initiative des collectivités locales (communes ou groupes de communes ou provinces) et de la société d'équipement économique régional.

La création de zones industrielles comme instrument d'aménagement du territoire et aussi, actuellement, d'intervention régionale (à partir du IV^e plan) est la seule qui soit en France indirectement d'initiative centrale, c'est-à-dire que le F.N.A.F.U. comprend — parmi ses différentes attributions — la création de zones industrielles et que les tranches opératoires du plan peuvent comprendre, parmi les différentes opérations d'infrastructures, l'institution de zones industrielles ⁽¹⁾ mais plus spécifiquement d'initiative des collectivités locales intéressées et, par conséquent, des sociétés d'économie mixte, qui sont contrôlées par la S.C.E.T.. De plus, en France, dans le cadre de l'aménagement du territoire, il n'y a pas, de la part du gouvernement, de discrimination parmi les diverses aires plus ou moins méritantes ou nécessitant un développement, mais l'intervention peut librement se localiser, en principe, selon les mêmes modalités.

Aux Pays-Bas, où la politique de répartition des industries est, il est vrai, d'initiative centrale, mais ne comprend pas les zones industrielles et en Allemagne, où les programmes de développement sont liés à la compétence soit des Länder, soit du gouvernement fédéral, mais ne comprennent pas encore en principe l'institution de zones industrielles, les zones industrielles sont définies sur l'initiative des communes, mais sans aucun engagement institutionnel de les promouvoir et de les utiliser comme instruments de développement.

En réalité, cependant, tant en Allemagne (exceptionnellement) qu'aux Pays-Bas surtout, l'initiative communale s'est révélée absolument fondamentale pour la création de zones industrielles équipées, et destinées à recevoir les excédents de main-d'œuvre ou à donner naissance à des processus d'expansion ou de reconversion industrielle.

En Allemagne, les cas les plus intéressants de zones industrielles d'initiative publique sont les zones organisées en général sur l'initiative des Länder dans les localités où existaient autrefois des industries de guerre désormais inutilisées ou par une société communale comme à Pfullendorf. Les fabriques de munitions abandonnées ont été

⁽¹⁾ Même les plans régionaux de développement économique et social et d'aménagement du territoire peuvent envisager l'institution de zones industrielles (Cf. Rapport de l'équipe française, p. 27).

souvent à l'origine d'importantes zones industrielles et, parfois, ont véritablement donné lieu à la naissance de villes nouvelles surgies aux côtés de la zone industrielle ⁽¹⁾.

En général, dans tous les pays européens, l'initiative privée a eu une importance moindre dans la création d'ensembles industriels. En dehors de quelques cas de zones industrielles constituées par le passé sur initiative privée (les expériences les plus intéressantes sont encore celles qui ont été réalisées en Grande-Bretagne), nous pourrions cependant affirmer qu'aux cours de ces dernières années, le rôle des entrepreneurs privés a manifesté, surtout dans certains pays comme la Belgique, par exemple, une tendance graduelle mais sensible à s'imposer et à s'articuler de manière plus incisive.

L'initiative privée reste au contraire le facteur fondamental de la création des zones industrielles aux Etats-Unis (nous rappelons que 89 % des zones organisées au cours de ces dernières 60 années reviennent à l'initiative privée), même si le rôle des pouvoirs publics est allé se renforçant dans la période d'après-guerre. Aux Etats-Unis, l'initiative publique s'articule sur trois niveaux de compétence du pouvoir public: fédéral, d'Etat et local, mais elle acquiert une importance bien plus grande dans le cas des autorités locales qui sont les promoteurs les plus actifs de zones industrielles publiques.

Les zones industrielles, entendues comme instrument servant à promouvoir un processus de développement, inséré ou non dans une politique d'intervention nationale ou régionale, sont donc dues, en général, en Europe (tant à l'intérieur de la Communauté qu'en Grande-Bretagne) à l'initiative publique: de l'Etat ou des collectivités locales. Ce n'est qu'aux Etats-Unis que l'aspect de la zone industrielle d'initiative privée, utilisée comme instrument de développement, a une portée effective et prépondérante.

En considérant cependant le zoning comme partie d'une véritable politique économique, il conviendra de s'en tenir surtout, dans l'examen des caractéristiques d'organisation et opérationnelles, aux cas répondant à une véritable politique de zoning, et, en second lieu, aux cas dans lesquels le zoning est bien un instrument d'initiative publique, mais a été confié à la compétence des collectivités locales. Il faudra abandonner en revanche — du moins en principe — le zoning d'initiative privée, soit parce qu'il ne correspond plus à des critères homogènes d'action, soit parce que, même lorsqu'il agit comme instrument de

(1) Cf. Rapport de l'équipe allemande, pp. 40-43.

développement, il n'est pas en général orienté vers des buts politiques définis.

2. Les organismes d'intervention

Les organismes qui rentrent dans le cadre du zoning industriel et qui assument, avec diverses compétences, la responsabilité de l'intervention présentent des caractéristiques particulières qui varient d'un pays à l'autre.

a) *Les organismes techniques*

Dans les pays où l'intervention du zoning constitue une véritable mesure politique, l'organisation des zones industrielles est généralement réalisée de manière plus spécifique et plus précise en regard des pays où le zoning est avant tout un attribut des communes ou ne représente qu'une mesure d'urbanisme.

En Grande-Bretagne, les organes responsables du zoning industriel sont les Industrial Estates Management Corporations, instituées sur la base du Local Employment Act de 1960. Les Industrial Estates Management Corporations ont remplacé les Estates Companies qui avaient fait leur apparition depuis le XIX^e siècle par l'initiative privée, et avaient été ensuite reprises par le gouvernement, par la loi de 1934, comme organe-type à qui serait confiée l'action du zoning. Aux côtés des Industrial Estates Management Corporations, subsistent naturellement les New Town Corporations et les organes de développement des Expanded Towns.

Depuis 1945, les organismes préposés aux zones industrielles en Grande-Bretagne ont été soumis au contrôle du Board of Trade (avec le Distribution of Industry Act de 1945). Le contrôle du Board of Trade s'étend également aux Industrial Estates Management Corporations en vertu des lois de 1960 et de 1963.

Avec la loi de 1960, trois corporations furent instituées, dont une pour l'Angleterre, une pour l'Ecosse et une pour le Pays de Galles, qui absorbèrent les diverses Estates Companies chargées des zones industrielles créées dans les aires de leur compétence. Chaque Industrial Estates Management Corporation est composé de cinq membres (qui remplacèrent les directeurs des compagnies) ayant une expérience particulière en économie des entreprises, comptabilité, construction et relations avec les travailleurs.

Pour tout ce qui concerne leurs activités, les corporations sont soumises à la juridiction du Board of Trade qui leur fournit les moyens

financiers nécessaires, détient la propriété des terrains et des ouvrages qui s'y trouvent, approuve les projets d'aménagement du terrain, localisation et construction des bâtiments..., et enfin reçoit les bénéfices provenant de la gestion de la corporation.

Au fond, les Industrial Estates Management Corporations remplissent les fonctions qui leur sont confiées par la loi selon les « directives » que le Board of Trade édicte de temps en temps sur ce sujet et sous le contrôle constant et continu du Board of Trade lui-même.

Outre cette subordination hiérarchique, les Industrial Estates Management Corporations ont enfin l'obligation de faire une comparaison de leurs propres projets et de leurs propres opérations avec ceux prévus dans les plans dressés par les collectivités locales de planification. Ainsi se réalise — sur le plan opérationnel — cette particularité principale de l'organisation des zones industrielles en Grande-Bretagne, c'est-à-dire la rencontre des volontés des organes centraux (le Board of Trade) et périphériques (les collectivités locales de planification).

Les responsables de l'organisation et de la réalisation des zones industrielles en Italie sont, en ce qui concerne l'industrialisation du Mezzogiorno, les consortiums de développement industriel. Les consortiums sont constitués sous forme d'associations auxquelles participent les communes comprises dans « l'area » ou dans le « nucleo », l'administration provinciale et les autres établissements publics et privés intéressés.

Les consortiums, unions de communes et éventuellement unions d'autres établissements publics et privés, sont considérés dans la législation italienne comme des organismes ayant une personnalité juridique autonome; leur constitution dépend exclusivement de l'approbation des organismes provinciaux; ils sont soumis à la surveillance de ces mêmes organismes provinciaux en vertu des règlements en vigueur relatifs à la tutelle des organisations publiques. L'article 21 de la loi 634 prévoit justement que les consortiums sont des organismes qui auront « la charge d'exécuter, développer et gérer les ouvrages d'équipement des zones » ⁽¹⁾.

Mais les consortiums de développement industriel furent réglés cependant de manière bien plus complexe que ce qui a été exposé à leur sujet, car, outre l'acte constitutif, ils doivent élaborer leur statut,

⁽¹⁾ Cf. Rapport italien, p. 140.

formuler un projet technique et économique et un plan financier de principe, avant d'être enfin reconnus par décret présidentiel. Les organismes de droit privé peuvent faire partie du consortium, lorsqu'ils ne sont pas guidés par des « intérêts empreints de particularisme », mais obéissent à des objectifs de développement déterminés.

Le statut des consortiums de développement industriel doit correspondre à un statut-type, établi par le comité des ministres pour le Mezzogiorno et doit définir toutes les matières qui font l'objet de l'activité des consortiums, à savoir: nombre et qualité des membres, durée maximale, délimitation de l'« area », charges, conditions pour la cession, sources de revenus et de financement, organes du consortium, etc.

La nomination des trois quarts au moins du Conseil général et par conséquent de la majorité qualifiée appartient aux organismes publics.

Le consortium de développement remplit au fond les fonctions qui appartiennent en propre à l'organisation chargée de la zone, en tant que préposé — entre autres — à la promotion et à la réalisation des diverses opérations relatives au développement des zones industrielles. Même si l'initiative s'exprime au niveau local, il est évident qu'à travers un système complexe de conditions et d'approbations, les consortiums rentrent dans un plan de politique générale qui aboutit à deux organes centraux, à savoir l'organe gouvernemental, le Conseil des ministres et l'organe de coordination, le comité des ministres pour le Mezzogiorno.

L'organisation de l'intervention du zoning industriel, sous l'aspect des organismes ayant une compétence plus spécifiquement technique, ne répond donc pas, en Italie et en Grande-Bretagne, à des critères homogènes. La comparaison entre les consortiums de développement et les corporations est en réalité devenue, ces dernières années, une constante qui pousse à revoir d'une manière ou d'une autre la définition que les organisations de zones ont reçue en Italie. Il semble au fond que les corporations, constituées à l'instar des sociétés immobilières, et donc avec plus de responsabilités et en même temps disposant de plus de facilités dans l'exécution de leurs tâches, réalisent avec plus d'efficacité l'objectif à atteindre qui est celui de développer les zones industrielles, que les organismes à caractère politique que sont les consortiums.

En outre, la coordination qui, dans le cas des corporations est assurée par une rencontre de volontés multiples, échappe en général,

dans le cas des consortiums, aux règles établies et finit par ne pas se réaliser.

Ce nonobstant, les consortiums demeurent — avec les corporations — un des types les plus intéressants d'organisation de zones institués dans les pays considérés. Evidemment leur compétence ne s'étend pas seulement à la promotion de zones industrielles, mais aussi à la promotion d'un développement économique intense sur toute l'aire ou le noyau. On ne peut donc, pas dire qu'elles constituent des organisations de zones au sens strict, c'est-à-dire qu'elles sont destinées tout spécialement à la création des zones (comme nous le verrons au sujet des sociétés d'économie mixte en France), mais, dans le cadre précisément de leurs tâches plus complexes, l'action de zoning des consortiums est plus ample et plus articulée et se traduit effectivement par une véritable politique de développement industriel qui trouve dans les zones son principal instrument opérationnel.

À côté des organismes préposés au développement des aires et des noyaux, d'autres types d'organisations de zones existent en Italie qui sont préposées aux zones industrielles traditionnelles. Si l'initiative de la politique de développement industriel du Mezzogiorno revient directement aux organes centraux, bien que par la constitution des consortiums, cette initiative soit déléguée aux collectivités locales, l'initiative des zones industrielles traditionnelles, au contraire, n'est pas soumise à des règles uniformes, mais peut provenir, selon les cas, du pouvoir central ou local et même en droite ligne des organismes privés. Au cas où l'initiative de la création de la zone émane de l'échelon central, on peut considérer comme organismes techniques pour la promotion et la réalisation de la zone: la commune intéressée, les organismes conventionnels (comme la Società Porto Industriale di Livorno), les organismes publics expressément constitués (comme l'Ente Porto Industriale di Trieste), et enfin les consortiums de collectivités publiques locales.

Lorsque l'initiative (tant publique que privée) se manifeste au niveau local, les organisations de zones peuvent prendre la forme de consortiums ou de sociétés par actions.

La formule du consortium, qui pourrait être semblable en pratique aux différents types d'associations intercommunales qui interviennent — précisément — dans l'action de zoning dans tous les pays européens ou presque, reste, en Italie également, un modèle de base de l'organisation de l'intervention. Cependant, dans le cas des consortiums

de développement industriels, elle prend des caractéristiques particulières vis-à-vis de ce qui a été fait dans les autres pays et peut — nous le répétons — être considérée comme un exemple essentiel à retenir.

Si les corporations, d'un côté, et les consortiums de développement industriels, de l'autre, représentent les cas plus typiques et les plus intéressants de la configuration que peut avoir une organisation spécialement créée pour entreprendre (exclusivement et principalement) la réalisation de zones industrielles, il y a encore cependant, dans les pays considérés, d'autres exemples d'« organisations de zones ». Parmi ces dernières, nous pourrions classer — du moins dans certains cas les organismes de développement municipaux et de comté et parfois aussi, les organismes de développement d'État qui ont fait leur apparition aux États-Unis. Au niveau européen, on pourrait identifier comme organisations de zones les sociétés d'économie mixte en France et les sociétés d'équipement économique régional en Belgique: mais ces deux types d'organisations ont, en réalité, des compétences et des fonctions différentes de celles des corporations anglaises et des consortiums italiens, et il faut souligner surtout qu'elles n'ont ni une compétence exclusive en matière de zoning industriel, ni n'agissent nécessairement à l'intérieur d'un programme formulé et contrôlé par le gouvernement.

Il semble donc plus opportun d'examiner les sociétés d'économie mixte et les sociétés d'équipement économique régional lorsque viendra le moment de considérer les organisations locales à qui incombe la création des zones industrielles.

En Belgique comme en Allemagne (dans des cas exceptionnels), les zones industrielles sont parfois réalisées sur l'initiative directe du gouvernement, sans l'intermédiaire d'un organisme spécialement constitué à cet effet.

En Belgique, l'État s'est chargé directement de la création et de l'aménagement des zones industrielles dans certaines régions, parmi lesquelles Ghlin-Baudour, Seneffe-Manage, Tessengerloo, Olen-Oevel-Geel. Lorsque la création des zones incombe à l'État, tous les départements et les services compétents interviennent généralement: le problème est alors de coordonner les diverses actions ⁽¹⁾.

En Allemagne — comme déjà dit — les Länder ont assumé la responsabilité de réaliser certaines zones industrielles, localisées sur des terrains qui étaient auparavant occupés par des fabriques de munitions

⁽¹⁾ Cf. Rapport de l'équipe belge, p. 45.

ou par d'autres bâtiments industriels ou non, construits pour la guerre et donc inutilisés dans la période d'après-guerre.

Dans les autres pays considérés — à savoir la France et les Pays-Bas, et en partie aussi en Allemagne et en Belgique — les organisations spécialement préposées à la réalisation des opérations de zoning industriel sont des organismes publics territoriaux: communes ou groupes de communes ou provinces. Ces organismes exercent le plus souvent ces fonctions avec une certaine autonomie, qui est à peu près totale dans le cas des communes allemandes et est soumise, au contraire, au contrôle et à la juridiction des organes centraux en Belgique, aux Pays-Bas et en France.

En outre, en Belgique et en France à côté des collectivités publiques locales, les organismes spéciaux tels que les sociétés d'équipement économique et les sociétés d'économie mixte revêtent une importance particulière dans la réalisation de zones industrielles.

L'intervention des communes dans le cadre du zoning industriel s'articule de manière assez semblable en Allemagne et aux Pays-Bas: dans ces deux pays, les communes peuvent prévoir, dans leurs plans de développement ou régulateurs qu'ils sont tenus d'élaborer, des zones destinées aux industries (on pourrait croire en effet que les « terrains industriels » définis dans le rapport néerlandais ⁽¹⁾ peuvent sans équivoque être rapprochés des zones industrielles allemandes). En dehors de ces charges institutionnelles en matière de planification territoriale (qui sont sans valeur spécifique, dans le cas de l'Allemagne, par exemple, du fait que les zones industrielles prévues ne constituent pas des localisations obligatoires pour les entrepreneurs, qui peuvent de toute façon s'installer en dehors de zones), les communes peuvent de leur propre initiative joindre aux zones industrielles des facilités et des avantages particuliers, comme les infrastructures, les services, les bâtiments préfabriqués, etc. (ces facilités seront examinées plus en détail dans les pages suivantes), de façon à transformer la zone en un instrument effectif de développement pour l'économie locale.

On pourra dire dès maintenant que, tandis qu'aux Pays-Bas la liberté d'action des communes dans ce domaine (celui des encouragements et des facilités) est plutôt grande — des cas intéressants de politique communale d'industrialisation ont été réalisés — (il suffit de rappeler les exemples, cités dans le rapport néerlandais ⁽²⁾, de Emmen

(1) Cf. Rapport de l'équipe néerlandaise, p. 3.

(2) Cf. Rapport de l'équipe néerlandaise, p. 50-66.

et de Leeuwarden dont les communes se firent les promotrices d'une politique de reconversion et d'industrialisation d'une zone agricole), en Allemagne, au contraire, les communes sont astreintes à certaines limitations d'ordre général et ne sont pas autorisées, entre autres, à accorder des allègements fiscaux.

Il existe cependant un cas particulier d'une zone industrielle organisée par l'initiative publique à Pfullendorf. L'organisme responsable de l'aménagement et de l'organisation de la zone est la Bankgesellschaft Pfullendorf mbH, laquelle, outre la création de la zone, aménage la construction des immeubles et des bâtiments industriels et, dans certains cas, aide les entreprises à trouver les fonds nécessaires en les introduisant auprès des établissements de crédit ⁽¹⁾.

Aux Pays-Bas comme en Allemagne (plus rarement), le zoning industriel a été quelquefois pris en charge par des groupes de communes — groupes intercommunaux — qui agissent toutefois de manière absolument analogue à la commune.

En France, les organismes d'aménagement des zones industrielles (ou résidentielles) sont actuellement régis par le décret du 19 mai 1959 ⁽²⁾ et peuvent être constitués soit sous forme d'établissement public soit sous forme de société d'économie mixte.

Les sociétés d'économie mixte sont cependant les organes qui ont de beaucoup la plus grande portée dans l'organisation des opérations de zoning. Elles peuvent être créées sur l'initiative de la ou des communautés intéressées, qui sont tenues de participer financièrement à la constitution du capital social et à transférer directement aux sociétés la tâche de réaliser les opérations prévues.

Le capital social des sociétés d'économie mixte se subdivise en deux catégories d'actions: actions souscrites par les collectivités publiques (communes, associations de communes, départements), et actions souscrites par d'autres organismes de droit public ou privé (Chambres de commerce, Caisse des dépôts et consignations, — C.D.C. —, S.C.E.T., établissements bancaires et groupements professionnels et industriels). La participation des collectivités publiques et de la Chambre de commerce doit représenter 50 % au moins du capital social sans excéder 65 % du capital global.

Les statuts de S.E.M. doivent être conformes aux statuts-types qui ont été approuvés par décret du 1^{er} juin 1960. Les opérations d'amé-

(1) Cf. Rapport de l'équipe allemande, p. 45.

(2) Cf. Rapport de l'équipe française, p. 31.

nagement sont demandées aux S.E.M. au moyen d'une convention entre les collectivités publiques et les S.E.M. accompagnée d'un cahier des charges, conforme au cahier des charges-types approuvé par un décret également en date du 1^{er} juin 1960. Chaque convention a pour objet une opération spéciale, par exemple la création d'une zone industrielle, et doit contenir les modalités générales de réalisation. Tant les participations financières des collectivités publiques au capital social que les conventions sont soumises à l'approbation de l'autorité de tutelle des collectivités locales.

La S.E.M. est gérée par un conseil d'administration qui comprend les représentants désignés des collectivités locales participantes et un certain nombre d'administrateurs nommés par l'assemblée générale des actionnaires. Les critères de gestion sont analogues à ceux des sociétés anonymes, mais la S.E.M. est soumise à un contrôle administratif concrétisé notamment par la nomination d'un commissaire du gouvernement qui réside auprès de la société et jouit de pouvoirs étendus.

La S.E.M. bénéficie d'avantages appréciables: d'ordre financier, du fait qu'elle peut faire appel au concours des organismes et établissements de crédit spécialisés dans les prêts aux collectivités locales (sont considérés comme des instituts spécialisés le F.N.A.F.U., la C.D.C., etc.), d'ordre administratif, en vertu du droit de recourir à la procédure d'expropriation pour l'acquisition des terrains et immeubles; elle bénéficie également de certains avantages fiscaux ⁽¹⁾.

La S.C.E.T., qui a été créée en 1955 comme filiale de la C.D.C. et avec la participation d'importants établissements de crédit, comme le Crédit national, le Crédit foncier, la Banque de France, etc., a une portée d'intérêt général qui consiste à faciliter l'action des S.E.M., et à promouvoir éventuellement pour son propre compte la création de zones industrielles (ou de zones d'habitation). La S.C.E.T. agit sur le plan financier en participant à la constitution du capital social des S.E.M. et en facilitant la recherche des fonds qui leur sont nécessaires, sur le plan administratif en assurant les liaisons entre la S.E.M. et les services publics centraux, sur le plan technique et de la gestion, en prêtant son concours technique aux S.E.M. ⁽²⁾.

En Belgique, la responsabilité du zoning au niveau local est assumée soit par la province, soit par les communes ou par des groupes de

⁽¹⁾ Cf. Rapport de l'équipe française, p. 31-33.

⁽²⁾ Le rapport français a voulu enfin souligner la fonctionnalité que pourrait présenter pour la réalisation des opérations de zoning industriel le district urbain, établissement de droit public groupant les communes d'une même agglomération, créée en vertu de l'ordonnance 59-30 du 5 janvier 1959).

communes (les sociétés intercommunales). Cependant, dans ces cas, l'Etat collabore financièrement à l'opération, pour suppléer aux moyens très limités des collectivités locales. Les collectivités locales de zoning sont en réalité de deux types principaux: les communes et les provinces, assistées par des organismes supérieurs, les sociétés d'équipement sous forme d'intercommunales.

Les zones industrielles d'initiative communale ou provinciale sont désormais nombreuses: on peut citer celles de Bruges, Malines, Bornem, Alost, Beerse, Lierre, Overpelt, Lommel, Mechelen/a/Maas, Genk, St-Trond, Diest, Nivelles, et Herstal ⁽¹⁾. Parmi elles on peut souligner que les zones d'initiative communale de Nivelles et de Bornem ont en particulier joui de l'assistance gouvernementale.

Les sociétés intercommunales également ont déployé à ce jour un effort important dans l'action du zoning: la Leiedal avec la création des deux zones de Heule-Kuurne et de Gullegem-Moorsele, la S.P.I. (Société provinciale d'industrialisation de Liège) avec les deux zones du Hauts-Sarts et Basse-Meuse, la Veneco avec la zone de Ringvaart-Gand et la I.D.E.A. avec les zones de Frameries et de Dour-Elouges (cette dernière instaurée avec la collaboration de l'Etat).

La S.P.I. en particulier représente un des principaux organismes de zoning en Belgique, du moins au point de vue financier, du fait que son capital s'élève à 115 millions de francs belges.

Evidemment, la collaboration financière de l'Etat à l'intervention du zoning ne pourra se produire que dans les cas où la zone fait partie du programme de reconversion ou de développement économique régional (en vertu de la loi du 18 juillet 1959). En réalité, du fait qu'avec la loi régionale toutes les communes se sont engagées dans l'action d'expansion industrielle; l'Etat s'est vu contraint de faire un choix parmi les projets qui lui étaient soumis, de manière à concentrer l'intervention sur des terrains davantage susceptibles d'être industrialisés. On a déjà dit que l'intervention de l'Etat en matière de finances est fondamentale pour la réalisation des zones industrielles en Belgique; par conséquent, les choix effectués par l'Etat se transforment effectivement en orientations politiques définies, bien qu'il appartienne aux collectivités locales de promouvoir les zones industrielles en agissant de façon autonome.

Les organismes fondamentaux qui opèrent en Belgique pour la réalisation du zoning industriel au niveau local sont toutefois les so-

⁽¹⁾ Cf. Rapport de l'équipe belge, p. 43.

ciétés d'équipement économique régional, instituées en vertu de la loi du 18 juillet 1959, pour aménager et équiper les zones industrielles. Les sociétés d'équipement économique régional peuvent être constituées par les provinces, les communes ou autres personnes morales dans toutes les régions du pays, et pas nécessairement dans les « régions de développement ».

Les sociétés d'équipement économique régional, peuvent être considérées comme l'organe technique principal auquel l'exécution des opérations de zoning est confiée par les collectivités publiques territoriales. Les avantages financiers prévus par la susdite loi du 18 juillet 1959 leurs sont reconnus ainsi que les contributions directes que l'Etat peut par ailleurs accorder pour la réalisation des opérations d'achat ou d'aménagement de zones industrielles.

Comme on l'a dit au chapitre I, les sociétés d'équipement économique régional ont eu en Belgique un succès remarquable, et on a par conséquent songé à les réglementer uniformément en leur donnant le nom de « comités de développement régional »; par cette discipline homogène et par l'élargissement des limites de compétence des sociétés qui en dériveraient, on pourrait effectivement voir (selon le rapport belge) dans les sociétés d'équipement l'instrument le meilleur pour la réalisation du zoning industriel, en raison de leur autonomie vis-à-vis des établissements publics et, dans le même temps, du fait qu'ils sont en mesure d'adapter leurs programmes aux plans d'aménagement dressés par ces mêmes établissements publics sur les territoires de leur compétence.

Les établissements qui sont chargés de la création de zones industrielles d'initiative publique aux Etats-Unis ne sont pas tout à fait semblables aux établissements européens.

Les organismes prévus par les trois principales lois fédérales (S.B.A., H.H.F.A. et A.R.A.) sont des établissements financiers et techniques qui ont la charge d'administrer les sommes allouées par le gouvernement fédéral pour atteindre les buts fixés qui peuvent être notamment de faciliter l'expansion des entreprises de petites dimensions, promouvoir l'assainissement urbain et de la construction, effectuer des interventions de reconversion et de développement dans les régions les moins favorisées ou en déclin. Le zoning n'est que l'un des instruments que ces administrations ont la possibilité d'utiliser.

En effet, la S.B.A. n'agit comme établissement technique que lorsqu'elle prête assistance à des entreprises de petites dimensions et

qu'elle étend ses compétences — comme nous le verrons — dans le domaine financier principalement; la H.H.F.A. agit surtout comme établissement financier, en laissant aux collectivités locales la compétence technique en matière de zoning industriel; l'A.R.A., qui a été instituée dans le cadre du département du commerce du gouvernement fédéral, agit de façon analogue comme établissement financier, en limitant ses tâches techniques à une sélection des interventions garantissant que les aires intéressées répondent aux conditions prévues ⁽¹⁾.

D'autre part, en ce qui concerne les établissements gouvernementaux ou locaux, on constate que leurs fonctions principales sont des fonctions à caractère financier et que leur action directe en matière de zoning se limite dans de nombreux cas à l'organisation générale des zones industrielles et parfois à la délimitation des aires dans lesquelles l'intervention est prévue.

b) *Les organismes financiers*

Si, aux Etats-Unis, la compétence des organes publics responsables des zones industrielles est avant tout ou exclusivement d'ordre financier, en Europe également il existe de nombreux établissements de crédit qui collaborent financièrement à l'institution et à la réalisation des opérations du zoning industriel.

Dans l'ensemble des cas examinés, l'intervention financière se joint à l'aide technique ou d'organisation. La responsabilité de l'initiative du zoning ne se limite jamais à la seule organisation technique des opérations du zoning, mais a une grande portée dans le financement de ces opérations, qu'il s'agisse d'initiative centrale ou locale.

Dans certains cas, en raison de la manière dont le zoning a été organisé, on s'est trouvé parfois devant l'obligation de créer des établissements financiers spéciaux qui — même s'ils n'ont jamais une compétence exclusive — collaboreront à la réalisation des zones industrielles.

Cependant, dans de nombreux pays, le financement des opérations de zoning ne présente pas de caractéristiques particulières, mais s'est adapté et ancré dans l'organisation plus strictement technique. Ainsi, en Grande-Bretagne, les fonds destinés à la création de zones indus-

(1) « Pour avoir droit à l'assistance fédérale, le chômage de la zone doit être de l'ordre de 6 % au moins de la population active et doit avoir été a) de 50 % au moins au-dessus de la moyenne nationale pendant trois années sur les quatre années précédentes, ou b) de 75 % au moins au-dessus de la moyenne nationale pendant deux années sur les trois années précédentes ou c) de 100 % au moins au-dessus de la moyenne nationale pour l'une des deux années précédentes » (Cf. Rapport U.S.A., p. 24).

trielles, fonds qui sont administrés par les I.E. Management Corporations sous le contrôle de l'établissement qui les fournit, leur sont dévolus par le budget du Board of Trade, le recours à des établissements de crédit spéciaux n'étant pas prévu. En Belgique également, les fonds alloués par le gouvernement central ⁽¹⁾ en faveur des initiatives se traduisant par la création de zones industrielles constituent la source principale des fonds en faveur des zones instituées dans les « régions de développement ». La participation financière des collectivités locales (communes et provinces) existe cependant, et elle vient s'ajouter à la participation gouvernementale. ⁽²⁾

En Belgique, les collectivités locales peuvent à leur tour recourir soit au Crédit communal de Belgique, établissement de crédit spécialisé pour l'octroi de prêts aux communes, soit à un fonds spécial, institué à la charge du budget du ministère des travaux publics, qui est précisément dénommé « Fonds de zoning industriel ». Ce Fonds, qui est de l'ordre de 400 millions de Francs belges environ par an, s'est substitué au précédent « Fonds d'aide aux initiatives économiques régionales », géré par le ministre des affaires économiques ⁽³⁾.

Aux Pays-Bas, l'Etat (ministère des affaires économiques) intervient financièrement pour l'industrialisation des « noyaux de développement »; mais son action directe en faveur du zoning industriel n'a pas été prévue. Le financement des zones industrielles incombe en général à la commune intéressée, laquelle pourvoit directement à toutes les opérations nécessaires (y comprenant quelquefois la construction de bâtiments industriels à vendre ou à louer aux entrepreneurs), en se prévalant — lorsque la commune est située dans un « noyau d'industrialisation » — des facilités et des participations de l'Etat.

Dans certains cas cependant, le financement et la promotion des actions d'industrialisation ne sont pas confiés aux communes, mais à des fondations auxquelles participent une ou plusieurs des communes intéressées: on peut citer les cas de Plaspoelpolder de Rijswijk et la fondation industrielle de Rotterdam. La première intervient principalement dans la construction des édifices industriels; la deuxième, qui a déjà réalisé une zone industrielle de proportions modestes, s'est récemment consacrée à la construction d'immeubles à usage industriel et artisanal ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Les fonds sont alloués par le ministère des affaires économiques ou par le ministère des travaux publics pour les travaux d'infrastructure.

⁽²⁾ Cf. Rapport de l'équipe belge, p. 29.

⁽³⁾ Cf. Rapport de l'équipe belge, 2^e tranche, p. 13.

⁽⁴⁾ Cf. Rapport de l'équipe néerlandaise, p. 67-71.

En Allemagne également, les opérations de zoning industriel sont généralement financées par les communes et l'intervention du Land n'est prévue que dans les cas où les fonds nécessaires dépassent les disponibilités des communes. Naturellement, la participation du gouvernement fédéral ou des Länder est également prévue lorsque les zones se trouvent situées au sein des aires définies dans les programmes d'assistance du Bund ou dans les programmes d'expansion économique des Länder ⁽¹⁾, mais il s'agit toujours d'une intervention financière qui est indirectement — et non directement — en rapport avec la réalisation de zones industrielles.

Dans les cas où les zones industrielles ont été créées sur des terrains qui étaient auparavant occupés par des industries ou des équipements de guerre, la charge financière de l'opération a été généralement assumée par le Land (la Bavière pour la zone de Traunreuth) ou par des établissements financiers spécialisés (la Bayerische Landesanstalt für Aufbaufinanzierung pour la zone de Waldkraiburg). Dans le cas isolé de Pfullendorf, le financement de l'opération a été pris en charge par la Bankgesellschaft Pfullendorf mbH.

C'est seulement dans quelque-uns des pays examinés, la France, l'Italie et les Etats-Unis, que l'on trouve une véritable organisation financière de la politique de zoning, instituée expressément dans le but de faciliter l'œuvre d'industrialisation ou d'aménagement du territoire (et donc également celui du zoning industriel).

En France, les opérations du zoning industriel trouvent une assistance financière essentiellement auprès de la F.N.A.F.U. (Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme), précédemment dénommé F.N.A.T. (Fonds national d'aménagement du territoire) créé en 1950.

Le F.N.A.F.U. a pour objet de faciliter la réalisation de zones industrielles, de zones d'habitation et d'opérations d'urbanisme. Même si le F.N.A.F.U., de par sa nature (comptoir commercial ordinaire), devait réaliser un équilibre parfait entre les opérations de crédit et de remboursement, en réalité il intervient directement sans une importante mesure dans les opérations d'aménagement — les zones industrielles y comprises — par l'affectation des crédits que l'Etat accorde chaque année de manière à pouvoir balancer les fonds consentis par les remboursements (inférieurs) reçus.

(1) Cf. Rapport de l'équipe allemande, pp. 45-46.

Le F.N.A.F.U. est géré par un comité de gestion de quatre membres représentant les ministres des finances, de l'intérieur, de la construction et le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

Son intervention peut s'effectuer suivant différentes modalités:

- octroi d'avances à taux réduit (2,5 %) et à court terme, aux collectivités publiques, aux Chambres de commerce et aux organismes agissant pour leur compte (notamment aux sociétés d'économie mixte). Fixée initialement à 2 ans, la durée de remboursement peut, en tant que de besoin, être portée successivement à 4 ans ou à 6 ans.
- en plus de cette action directe, le F.N.A.F.U. peut contribuer aux opérations de zoning en octroyant des bonifications d'intérêts, mais exclusivement pour des opérations d'infrastructure. Ces bonifications s'appliquent aux prêts contractés par les collectivités locales auprès des établissements de crédit spécialisés comme la C.D.C. (Caisse des dépôts et consignations — qui accorde des prêts à 5 % remboursables en 15 ou 20 ans), et peuvent réduire le taux fixé de 1,5 à 3 points.

En principe, il y a lieu d'observer que seule l'infrastructure de la zone est susceptible d'être financée par le F.N.A.F.U. mais en pratique les prêts du F.N.A.F.U. peuvent couvrir les dépenses inhérentes à l'achat du terrain ou partie de ce terrain, à son aménagement et à son équipement. L'attribution de ces prêts n'est pas de droit, mais le F.N.A.F.U. a la faculté de contrôler la portée et l'importance de l'opération sur le plan technique et sur celui de l'efficacité ainsi que sur ses modalités de réalisation.

Enfin le F.N.A.F.U. a la possibilité de financer des opérations de zoning réalisées directement par l'Etat, ou réalisées en participation entre l'Etat et les collectivités locales; mais ces formules, appliquées par le passé, ne sont plus utilisées aujourd'hui.

En dehors du F.N.A.F.U., les établissements spécialisés dans les prêts aux collectivités locales: la C.D.C. et le Crédit foncier, jouent un rôle particulièrement important dans le financement des opérations de zoning. L'octroi de prêts par la C.D.C. (dans les conditions précédemment indiquées) se fait sous forme de prêts directs ou de prêts pour la consolidation des crédits avancés par le F.N.A.F.U. (c'est-à-dire pour permettre de proroger la durée de l'opération au delà des six années).

En outre, la C.D.C. est également à même de faciliter l'obtention de prêts à la S.E.M. et à la S.C.E.T.. Le recours au crédit sous sa forme ordinaire demeure au fond une des sources financières prévues pour la réalisation de zones industrielles en France ⁽¹⁾.

En dehors de ces organismes spécifiques, il existe encore d'autres institutions de caractère financier qui n'interviennent pas de façon formelle dans le champ du zoning industriel, mais dans celui concernant l'expansion industrielle dont les buts sont relatifs au développement économique régional. Il s'agit en particulier de l'institution d'une prime spéciale d'équipement du F.D.E.S. (Fonds de développement économique et social) et de la S.D.R. (Société de développement régional).

Enfin, une action indirecte sur la réussite des opérations de zoning industriel peut être exercée par le Fonds de reclassement de la main-d'œuvre créé par le décret du 14 septembre 1954 (modifié par le décret du 30 juin 1955) et destiné au financement de la formation et de l'adaptation de la main-d'œuvre occupée sur les lieux où la nouvelle entreprise s'est installée.

En Italie, l'organisation financière des zones industrielles se différencie considérablement selon qu'il s'agit des zones industrielles traditionnelles ou de celles prévues parmi les « aree » et les « nuclei ». Dans les zones industrielles traditionnelles (et précisément celles instituées par une loi spéciale), une des formes de financement prévue relève de l'intervention gouvernementale et peut consister en avances sans intérêts, prêts d'encouragement, contributions à fonds perdus. En outre, l'administration publique se charge généralement d'exécuter directement plusieurs ouvrages d'ordre général relatifs à la zone.

A côté de l'intervention de l'Etat, les opérations de zoning sont subventionnées par des établissements publics spécialement préposés à la création et à la réalisation des zones, ou par les établissements qui ont animé l'organisation-zone elle-même, au moyen de contributions en proportion de leurs recettes fiscales (les contributions peuvent se faire également en nature — par exemple, en terrains).

Enfin, les zones industrielles traditionnelles comportent quelquefois une forme de subvention que l'on ne retrouve que rarement dans les opérations de zoning: les contributions des sociétés commerciales. Cette participation s'accomplit au moyen d'un système de suppléments

(1) Cf. Rapport de l'équipe française, p. 38-43.

des prix sur les terrains ou, directement, au moyen de cotisations obligatoires (qui n'ont jamais dépassé jusqu'ici 0,05 % du revenu fixé pour l'impôt mobilier ⁽¹⁾).

Le financement des zones situées dans les « aree » (aires) et dans les « nuclei » (noyaux) est basé au contraire sur des règles plus précises, et répond essentiellement au besoin de créer les conditions nécessaires pour la mise en route d'un processus de développement dans une région dont l'économie est considérablement en recul, quoique dotée d'une certaine propension à l'industrialisation.

Dans ce domaine, un organisme spécial dénommé la Caisse pour le Midi (la Cassa per il Mezzogiorno) créé — comme on l'a déjà dit — en 1950, et reconnu par la loi de 1957 ainsi que par les dispositions ultérieures, comme organisme de financement de l'action d'industrialisation et donc des opérations de zoning.

L'intervention de la Caisse pour le Midi a lieu de la façon suivante:

- subventions allant jusqu'à 80 % pour tous les travaux d'aménagement (infrastructures) et pour les charges relatives aux expropriations;
- subventions allant jusqu'à 50 % pour les frais de construction des usines préfabriquées (rustici industriali) à vendre ou à louer aux entreprises;
- subventions allant jusqu'à 40 % sur les dépenses relatives à la construction de canaux d'irrigation à l'usage des industries;
- subventions pour la construction de logements pour les travailleurs des industries;
- subventions — dans certaines limites — pour la construction ou l'adaptation des ouvrages et des équipements portuaires ⁽²⁾.

En outre, depuis février 1964, la Caisse a constitué auprès de chaque consortium « un fonds d'avances sur les dépenses nécessaires au fonctionnement des consortiums industriels », suppléant de la sorte aux maigres moyens financiers qui sont mis à sa disposition par les apports des participants ⁽³⁾. Ces avances sont consenties sans intérêts et doivent être recouvrées progressivement au fur et à mesure que se réalise le plan régulateur ⁽⁴⁾.

(1) Cf. Rapport italien, p. 188.

(2) Cf. Rapport italien, p. 188.

(3) Il est notoire que les communes méridionales se trouvent en général dans des conditions financières très préoccupantes.

(4) Cf. Rapport italien, p. 189.

Enfin, les consortiums peuvent percevoir des subventions directement de l'Etat et se servir des voies normales de crédit en ayant recours aux établissements de crédit ordinaires ou spécialisés. Trois établissements de crédit spécialisés ont été créés depuis 1953 pour aider au succès du développement industriel du Mezzogiorno, ce sont les ISVEIMER, IRFIS et CIS.

A ces établissements, qui devaient doubler les sections spéciales de moyen-crédit des grandes banques (de Sicile, de Naples,...) et suppléer aux insuffisances de leur action, se sont joints au cours de ces dernières années des organismes nouveaux d'initiative publique ou privée, comme par exemple les sociétés financières de développement dont l'action principale tend généralement à financer en premier lieu les entreprises qui s'installent dans le Mezzogiorno.

Quoi qu'il en soit, en Italie, la Caisse pour le Midi demeure l'organisme financier fondamental de la politique de zoning industriel. Sa base d'action se trouve dans le plan préparé par le Comité des ministres. Actuellement, le deuxième plan pour la Caisse du Midi relatif à la période 1965-1980 est en voie de préparation.

Le financement des opérations de zoning, surtout en ce qui concerne la politique d'industrialisation du Mezzogiorno, est basé en substance sur des critères suffisamment organiques et précis. Ici, comme en France, en raison des caractéristiques particulières du système bancaire et de crédit, il a été nécessaire de recourir non seulement aux établissements financiers publics, comme la « Cassa » ou le F.N.A.F.U., mais aussi à l'établissement (et le fait que cette action a précédé parfois la politique de zoning est sans importance) d'instituts spécialisés.

La création de ces organismes a exercé en réalité une influence non négligeable sur l'œuvre d'industrialisation du Sud. Les premières initiatives industrielles importantes à s'être localisées dans les régions méridionales (au cours de la période 1953-1957) doivent être attribuées à la présence sur les lieux des possibilités matérielles de crédit à moyen terme; et cela apparaît d'autant plus remarquable lorsque l'on considère que le crédit accordé ne comportait pas de facilités particulières (le taux d'intérêt était à peu près égal au taux actuel).

L'organisation financière de l'intervention de zoning ou plus généralement de l'industrialisation n'est cependant pas exempte de critiques. On reproche au système actuel, d'une part, de régler ses propres crédits sur la base des critères bancaires normaux plutôt que la base de critères de développement et, d'autre part, d'exiger des garan-

ties tellement excessives qu'elles amènent les entreprises à ne plus recourir à des financements ultérieurs.

Les établissements qui se consacrent, aux Etats-Unis, à la promotion de zones industrielles sont généralement des établissements financiers, même si parfois ils joignent à ces attributions des tâches plus spécialement techniques pour la réalisation des opérations de zoning.

La S.B.A. a été créée tout spécialement pour parer aux difficultés que rencontraient les entreprises de petites dimensions dans la recherche de capitaux, étant donné l'impossibilité pour elles d'accéder au marché des valeurs. La S.B.A. accorde des prêts à taux réduit aux petites entreprises, soit directement, soit en collaboration avec les instituts de crédit ordinaires. En outre, l'octroi de crédits en provenance des fonds de la S.B.A. peut se faire par l'entremise des sociétés d'investissement pour les petites entreprises qui sont des établissements de droit privé. La condition essentielle consiste pour les entreprises à apporter la preuve d'avoir recouru en vain au crédit ordinaire.

La capacité de crédit de la S.B.A. s'est considérablement étendue au cours de ces dernières années de même que s'est intensifiée l'intervention des sociétés d'investissement.

Comme on l'a dit, l'H.H.F.A. a une compétence exclusivement financière. Elle peut, en particulier, accorder aux communes des prêts pour la reconversion des zones en déclin et elle peut également, à titre d'incitation ultérieure, supporter pour les deux tiers ou même les trois quarts de la perte résultant d'un programme de reconversion (lorsque ce programme aura été approuvé par la commune intéressée). Le reliquat de la perte est en majeure partie supporté par la commune qui compte la récupérer au moyen de recettes fiscales plus élevées.

L'A.R.A., enfin, agit elle aussi en qualité d'établissement financier, en accordant des prêts aux entreprises qui sont localisées dans des aires susceptibles de faire l'objet d'une intervention. A leur tour, les entreprises doivent souscrire à certaines conditions pour pouvoir bénéficier des secours financiers accordés par l'A.R.A. pour l'achat de terrains ou bâtiments à usage industriel ou commercial: il faut, en premier lieu, que l'entreprise ait eu recours, sans succès, au crédit ordinaire; il faut en outre que le bénéfice qui devra résulter de l'opération soit durable et qu'une garantie existe pour la récupération des fonds; enfin il faut que les avances ne couvrent pas plus de 65 % du coût du projet (10 % au moins du coût doivent être couverts par l'Etat ou par une collectivité locale, et 5 % au moins par des sources privées).

Les prêts accordés pour des initiatives industrielles sont consentis généralement à des conditions très favorables: pour 25 ans et à un taux supérieur de 0,5 % à celui des crédits que le ministère du trésor accorde au ministère du commerce. En particulier, de nombreux crédits et prêts ont été approuvés ou sont en voie d'approbation, pour la réalisation d'opérations de zoning industriel ⁽¹⁾.

Tandis que les charges financières des organisations nationales de développement se manifestent principalement sous deux formes: participations ou garanties hypothécaires qui couvrent une part importante du coût d'un projet de développement industriel, et prêts destinés à des établissements de crédit locaux sans but lucratif; en réalité, ce sont justement les sociétés de crédit pour le développement qui supportent, au niveau gouvernemental, la plus grande charge au point de vue financier.

Elles sont en général constituées par l'Etat intéressé et prennent les caractéristiques d'établissement public en raison des buts d'utilité publique qu'elles se fixent. Les sociétés de crédit de l'Etat peuvent accorder des prêts à long terme à des entreprises qui ne sont pas en mesure de se procurer les fonds par d'autres moyens ou accorder également des fonds aux petites maisons de commerce, leur procurant ainsi les capitaux initiaux ou nécessaires au développement de leur propre activité.

Dans certains cas, les sociétés de crédit pour le développement ont été spécialement instituées pour le financement de zones industrielles ⁽²⁾.

Toujours sous l'aspect financier, il y a lieu enfin de souligner l'intérêt considérable d'une procédure à laquelle les communes aux Etats-Unis ont fait amplement recours: il s'agit des émissions d'obligations municipales.

« Actuellement, les gouvernements communaux et de comté de 21 sur 50 Etats ont le pouvoir de financer leurs propres opérations par la vente d'obligations. Plusieurs d'entre eux sont concentrés dans le Sud » ⁽³⁾.

Les fonds obtenus par les émissions d'obligations municipales peuvent être utilisés soit pour promouvoir des zones industrielles, soit pour d'autres types de programmes d'industrialisation et de développement. Ils trouvent généralement leur application dans les opérations d'achat de terrains et de bâtiments, mais dans certains cas ils peuvent

⁽¹⁾ Cf. Rapport U.S.A., p. 26.

⁽²⁾ Cf. Ibidem, p. 40.

⁽³⁾ Cf. Ibidem, p. 43.

Les types d'obligations retenus sont principalement de deux sortes; les obligations *bonae fidei* et de crédit, pour lesquels les établissements publics se portent garants conjoints et solidaires; et les obligations à revenu fixe, garanties par le projet même, au nom duquel l'émission est faite. Les intérêts sont en général exonérés de l'impôt fédéral sur le revenu.

« Parfois le pouvoir local d'émettre des obligations a été réservé spécialement au financement des zones industrielles. Dans le Wisconsin, par exemple, la législation de l'Etat a autorisé les communes à émettre des obligations générales précisément pour acquérir et construire des zones industrielles. » ⁽¹⁾

Le zèle que de nombreuses localités ont mis à promouvoir les émissions d'obligations pour le développement n'est cependant pas exempt de critiques, vu que cette procédure peut souvent engager les finances des communautés en dehors des limites compatibles et compromettre les possibilités de disposer des fonds nécessaires pour les services publics et sociaux.

Si nous voulions faire une distinction entre les fonctions — de *line* ou de *staff* — que les établissements publics exercent pour réaliser une politique de zoning industriel, nous nous heurterions à de sérieuses difficultés pour répartir entre ces deux catégories les établissements examinés jusqu'ici. Leurs fonctions principales peuvent être considérées comme des fonctions de « *line* », mais bien souvent elles déploient aussi une action de consultation et d'assistance, c'est-à-dire de « *staff* ».

c) *Les organismes d'étude*

Il existe cependant un type fondamental d'organismes qui collaborent directement ou indirectement au zoning industriel et dont les tâches sont institutionnellement sinon exclusivement de « *staff* »: il s'agit d'établissements d'étude appelés à mettre au point des études, des programmes et des recherches pour vérifier la validité de l'action du zoning et pour en tracer les modalités d'exécution les meilleures.

Dans plusieurs des pays examinés, des organismes d'étude et de recherche destinés à collaborer à l'action de développement économique et d'industrialisation ont maintenant été créés par l'initiative publique ou privée. Cela n'empêche pas que, bien souvent, les établis-

⁽¹⁾ Cf. Rapport U.S.A., p. 44.

sements préposés à l'organisation de la politique de développement ou du zoning industriel mènent, pour leur propre compte, des études devant servir de base à leurs lignes d'action.

En général, les études qui servent d'instruments pour fournir des bases objectives de travail dans la politique de zoning s'articulent principalement en deux sens: études en matière de planification économique et territoriale qui sont menées surtout dans les pays déployant une action déterminée dans ce domaine; études des marchés, des facteurs et des débouchés.

Les études en matière de planification économique et/ou territoriale constituent la base ou une des bases de la politique de zoning dans de nombreux pays. Ainsi, en France, l'action du zoning industriel se base nécessairement, encore que de manière indirecte, sur les études et recherches entreprises pour la préparation du plan de développement économique et social (sous l'égide du Commissariat général au plan et des organismes qui l'assistent); sur les études effectuées pour la préparation des plans de modernisation et d'équipement (sous l'égide du Commissariat général au plan) qui accompagnent les études de développement urbain faites par les administrations intéressées; et enfin, sur les études effectuées pour la préparation des plans régionaux de développement économique et social, d'aménagement du territoire et des tranches opératoires, ainsi que les études destinées à la préparation des plans d'urbanisme.

Sont particulièrement consacrées à la politique de zoning les études faites à l'échelon national sous l'égide du ministère de la construction pour programmer l'action de zoning sur 15 années et visent tout d'abord à évaluer les besoins globaux en zones industrielles, puis à définir la répartition géographique des zones, en établissant un plan de financement prioritaire en faveur de certaines régions et localités (généralement caractérisées par une situation économique difficile ou par une industrialisation insuffisante) ⁽¹⁾.

De même, aux Etats-Unis, la planification territoriale et urbaine des établissements locaux définit les critères et les orientations qui peuvent être adoptés dans la création des zones industrielles. La planification anticipée des zones industrielles a en réalité une grande importance et cette importance est telle que « la majeure partie du succès d'une zone industrielle peut être attribuée à une planification globale

(1) Cf. Rapport français, p. 18.

attentive, préparée bien avant la mise en train du développement » ⁽¹⁾. En réalité, il ne s'agit pas tellement d'insérer la politique de zoning dans les critères qui dirigent la planification, que d'appliquer les modalités de « planning » prévues au niveau local ou régional, même lorsqu'il s'agit de zones industrielles. C'est la raison pour laquelle les zones industrielles qui ont fait l'objet du rapport ont été dénommées « planified industrial complexes » (P.I.C. complexes industriels planifiés).

Aux Pays-Bas les critères qui régissent la planification (établis par l'Office national du plan et par le Centraal Planbureau) constituent encore, avec le mémorandum sur l'industrialisation du ministère des affaires économiques, les bases générales de la politique de développement industriel et, indirectement, de l'action du zoning. Il en est de même en Belgique, où le zoning industriel trouve en général sa base dans les recherches destinées à l'élaboration des programmes de développement ou de reconversion (comme ceux du Centre et du Borinage, de la Campine du Sud et du Westhoek — basés sur des recherches conduites respectivement par la SOCOREC et par la VENEX) et dans les recherches pour la définition des plans régionaux et de secteur. En ce qui concerne la Grande-Bretagne, nous avons déjà mis en évidence les liens existant entre la politique de zoning et la planification territoriale — à défaut d'une programmation économique bien définie.

En Allemagne, enfin, il n'existe, de la part du gouvernement fédéral et des Länder, aucune initiative pour entreprendre des études aux fins d'analyser les modalités d'une « meilleure répartition des industries » ⁽²⁾. Ce nonobstant, même en Allemagne, le zoning industriel — dans la mesure où il existe — pourrait trouver ses principes directeurs dans les recherches effectuées pour la définition des plans régionaux d'aménagement du territoire sur l'initiative de l'Etat ou des Länder. Dans ce domaine, l'Etat se sert principalement de la Bundesanstalt für Landeskunde und Raumforschung de Bad Godesberg; les Länder font surtout appel aux organisations de planification régionale.

En Italie également, les études et les recherches qui ont constitué et constituent la base même de la politique d'industrialisation et de la politique de zoning, s'étendent principalement au champ de la planification et du développement économique et territorial.

⁽¹⁾ Cf. Rapport U.S.A., p. 100-101.

⁽²⁾ Cf. Rapport de l'équipe allemande, p. 48.

A ce propos, il faut souligner surtout l'importance de l'apport initial et ultérieur d'un établissement qui a été créé immédiatement après la guerre, précisément pour analyser les possibilités de développement et de renaissance de l'Italie méridionale: la SVIMEZ. Dans les études menées par la SVIMEZ, on trouve en pratique les traces de nombreuses directives et orientations dont on a tenu compte plus tard dans l'instauration de l'intervention; en outre, il faut remonter jusqu'à la SVIMEZ pour rencontrer la première recherche orientée sur les régions méridionales en vue de déterminer les différents niveaux de propension au développement.

En plus des organismes d'étude spécifiques, une action fondamentale de staff est institutionnellement réservée aux consortiums dans le cadre des dispositions des plans régulateurs. La préparation des plans régulateurs est confiée en réalité par les consortiums aux organismes spécialisés (comme par exemple la TEKNE) qui se chargent d'analyser et approfondir pour le compte des consortiums les caractéristiques économiques, sociales et géophysiques de l'aire pour y établir des prévisions pratiques de développement. Les études qui servent de base à la préparation des plans régulateurs sont effectivement le moyen le plus efficace dont on dispose pour connaître la situation des aires et des centres au moment de l'intervention.

De même, les études menées pour la préparation des plans proposés par les administrations régionales et, en particulier, du « plan de renaissance » pour la Sardaigne ont été d'une grande importance pour connaître les conditions économiques des îles.

Enfin, plusieurs organismes appelés à remplir des tâches de staff ont été créés au cours de ces dernières années pour contribuer sous l'aspect technique et social, au développement du Mezzogiorno. Ainsi, l'IASM a pour mission d'apporter une assistance technique aux initiatives industrielles et touristiques, le FORMEZ est chargé de la formation des cadres directeurs nécessaires pour la mise en œuvre d'un processus de développement, etc. Les études menées et réalisées par ces organismes représentent souvent des indications importantes sur la manière d'établir ou de corriger une intervention ultérieure d'industrialisation.

Enfin, l'action toute récente exercée dans ce domaine par le bureau du plan, institué auprès du ministère du budget est tout aussi importante. Les études et les recherches de base réalisées en vue de la préparation du projet du programme présenté en juin 1964 et de celui soumis actuellement à la ratification, visent à la restructuration de la politique

des localisations industrielles sur tout le territoire national, selon des critères de répartition permettant de poursuivre un développement équilibré et continu du système de production du pays tout entier. On peut à la rigueur imaginer que, si le mode de ratification du programme qui va être approuvé ne compromettra pas les directives actuelles, cette ratification une fois survenue, la politique d'industrialisation pourra subir des changements d'orientation essentiels et réels.

Les études sur les marchés des facteurs (principalement pour le facteur travail) et sur les débouchés font en général partie intégrante des recherches sur lesquelles se basent les directives et les critères de planification. Il arrive cependant que lorsque la planification n'a pas une importance concrète, ou lorsqu'elle ne vise pas des objectifs économiques bien définis, ces études peuvent déborder totalement ou en partie du cadre de la planification et avoir en soi une valeur considérable.

En dehors de l'Allemagne, où ces études n'ont jamais une importance institutionnelle et sont le plus souvent consacrées aux entreprises ⁽¹⁾, pratiquement tous les autres pays examinés effectuent ou encouragent des études dans ce domaine. Les recherches sur les marchés facteurs et sur les débouchés et en particulier celles qui visent à déterminer les responsabilités en matière de main-d'œuvre et les excédents constituent aux Pays-Bas une des bases de la planification et de la politique d'industrialisation. A ces recherches collaborent, outre les organismes centraux et régionaux institutionnels, les instituts d'économie et de technologie (qui jouent un rôle très important dans la définition de la politique économique néerlandaise).

En Belgique également, les recherches consacrées à ce domaine constituent, d'une part, la base des plans régionaux d'aménagement du territoire (les études sur la main-d'œuvre particulièrement) et, d'autre part, des programmes de développement (études du marché et enquêtes de secteur). Aussi bien l'Office national de l'emploi (ministère du travail) que les institutions spécialisées (et parmi elles, le publisynthèse pour le Borinage et le Centre et la SOBEMAP pour la main-d'œuvre féminine) ont pris part aux études sur le marché du travail. Aux études de marché et de secteur ont surtout collaboré les instituts de recherche privés.

En particulier la SOBEMAP (Société belge d'économie et de mathématiques appliquées) a conduit, pour compte du ministère des

⁽¹⁾ Cf. Rapport de l'équipe allemande, p. 47.

affaires économiques et de l'énergie, une recherche sur les « fabrications nouvelles » susceptibles de procurer du travail à la main-d'œuvre féminine ⁽¹⁾.

Aux Etats-Unis enfin, les études de marché ou de secteur sont menées au niveau local dans le but de définir de la meilleure façon possible les caractéristiques et les modalités d'occupation des zones industrielles. En général, ces études sont effectuées à l'échelon communautaire et sont destinées à identifier les possibilités existantes d'investissement, les types d'industries que l'on souhaite attirer dans la zone, les incitations que la zone devrait offrir aux occupants éventuels, etc. ⁽²⁾.

Les organismes qui participent directement ou indirectement à la réalisation des opérations de zoning industriel sont donc nombreux dans les pays examinés, même si dans de nombreux cas on n'a pas voulu créer expressément des établissements destinés à mettre en œuvre les politiques de développement ou de reconversion comportant une action de zoning, cette charge ayant été confiée, au contraire, à des établissements publics ordinaires, centraux ou périphériques.

En général, la création ou non d'organismes spéciaux pour l'exécution de la politique de zoning industriel et des autres interventions prévues se rattache principalement aux caractéristiques de la structure administrative et bureaucratique des pays eux-mêmes, et en deuxième rang seulement à l'importance que l'on attribue à ces politiques. Plus que l'organisation des rapports hiérarchiques et de staff entre ces divers organismes, il est intéressant — à ce point — d'étudier les modalités (et donc l'organisation) qui ont permis de structurer et coordonner le financement des opérations de zoning et, en outre, quelle compétence et quelle autonomie ont été attribuées aux organismes dont l'action est de promouvoir directement l'action du zoning et, en particulier, aux établissements techniques qui peuvent être considérés comme les instruments les plus valables de la réalisation du zoning industriel, comme par exemple les S.E.M. françaises, et les sociétés d'équipement belges.

⁽¹⁾ Parmi les nombreuses recherches monographiques sur ces sujets, parues en Belgique ces dernières années, on peut rappeler les études sur la région industrielle de Liège, telles que celles de Devin, Degeer et Paelinck, « Dynamique économique de la région liégeoise », « L'économie de la région liégeoise » réalisée par le Conseil économique wallon avec la collaboration des membres du Groupe d'études régionales de l'université de Liège, et, enfin, dans un angle bien large, l'étude de J.A. Sporck : « La localisation de l'industrie en Belgique » (Cahiers d'Urbanisme, p. 34-36, Bruxelles, 1961), qui fonde sur le critère de base des pôles et des axes de développement l'examen des mesures destinées à encourager l'expansion des industries en Belgique. — Cf. Rapport de l'équipe belge, p. 24-25.

⁽²⁾ Cf. Rapport U.S.A., p. 101-111.

3. Les politiques d'incitation

En considérant l'efficacité du zoning industriel, d'une part comme un « fait technique » et de l'autre comme instrument de politique économique, on a dit que, pour qu'une politique de zoning constitue le point de départ d'une politique de localisation et de la répartition des initiatives industrielles dans les diverses régions d'un pays ou entre les divers secteurs, il est nécessaire que les deux aspects — technique et politique économique — de la zone industrielle coïncident. On a dit aussi que toutes les fois que la politique de localisation adoptée est orientée vers un rééquilibrage des phénomènes spontanés en action pour promouvoir la reconversion des aires industrielles en déclin et le développement des aires insuffisamment ou non industrialisées et, que toutes les fois qu'elle tend à diriger les choix des entrepreneurs vers des localités qui autrement n'auraient pas été prises en considération, elle doit se servir nécessairement de systèmes qui modifient le schéma des intérêts économiques en cours en engendrant de réelles économies dans les régions qui en sont faiblement dotées ou en sont dépourvues.

Nous classons globalement ces systèmes sous la dénomination de politiques d'incitation, soit qu'elles aient pour objet d'agir principalement dans le champ des économies externes, soit qu'elles soient plus spécifiquement destinées à influencer les économies internes d'entreprise ⁽¹⁾. Les zones industrielles créées par l'initiative publique ne sont, au fond, qu'une politique d'incitation, visant en premier lieu à l'établissement des économies externes (lorsque l'intervention concerne seulement l'aménagement de la zone, en la dotant d'infrastructures et des services essentiels), et en second lieu à l'établissement des économies internes (lorsque l'intervention va jusqu'à doter la zone de toutes les infrastructures et services nécessaires ou même à la construction anticipée de bâtiments à usage industriel).

Evidemment, les zones industrielles ne sont cependant pas l'unique instrument qui ait été pris en considération dans les divers pays pour orienter les actions d'industrialisation. Il y a aussi à côté d'eux, d'une part, l'institution des infrastructures de majeure ou de moindre portée (depuis les autoroutes, ports, services publics collectifs jusqu'aux écoles professionnelles, aux transports, aux services de formation et aux logements populaires) et, d'autre part, la définition des mesures

⁽¹⁾ La différence entre économies externes et économies internes n'est pas, en réalité, aussi précise. Entre les deux catégories se trouvent des « zones grises » qui ne sont pas clairement spécifiées. Nous acceptons ici la différenciation dans le sens envisagé au Chapitre I, sans préciser davantage quant au fond.

destinées à influencer plus directement sur les économies d'entreprise, comme les facilités d'ordre fiscal, de crédit, financier et administratif.

Lorsque le zoning industriel fait partie d'une véritable politique de localisation des industries et est par conséquent appelé à diriger les choix des entrepreneurs vers des localités qui autrement ne seraient pas prises en considération, la zone industrielle ne peut — en principe — constituer l'instrument de cette politique que dans la mesure où la création de quelques économies externes ou internes plus ou moins importantes suffit à influencer dans la direction voulue les choix de localisation des entrepreneurs.

Dans les cas où, au contraire, le système des avantages économiques existant dans un pays est résolument orienté en faveur de certaines régions et au détriment d'autres, la politique de localisation ne peut être fondée exclusivement sur le zoning industriel, mais doit adjoindre à l'instrument qu'est la zone (qui conserve de toute façon sa valeur principale dans la mesure où il permet de réunir, les avantages provenant d'une réglementation d'urbanisme favorable et ceux de la politique d'industrialisation) d'autres incitations propres à valoriser les avantages économiques des localités choisies pour les rendre attrayantes aux yeux des entrepreneurs.

En réalité, plus la politique de localisation qui s'exprime dans le zoning industriel répond à des considérations essentiellement d'ordre politique et social et met en œuvre des orientations qui s'écartent, même sensiblement, des tendances spontanées des sujets économiques, plus les facteurs d'incitation prévus devront être nombreux et de qualité.

Nous allons voir quelle est la valeur que l'on attribue en général aux politiques d'incitation, pour examiner ici quelles sont parmi ces politiques celles qui ont été effectivement définies et mises en œuvre dans les pays envisagés afin d'accompagner et de soutenir l'action de zoning industriel, et d'une façon générale, quelles sont parmi ces politiques d'incitation aux localisations industrielles celles qui ont été adoptées et qui ne coïncident qu'accidentellement avec la définition de zones industrielles.

Examinons d'abord les politiques d'incitation liées, directement ou non, à la création de zones industrielles, qui se traduisent par des avantages fiscaux, financiers, en matière de crédit et administratifs, c'est-à-dire qui tendent à influencer davantage sur les économies internes des entreprises.

Les avantages fiscaux, financiers, en matière de crédit et administratifs peuvent être en réalité différemment organisés selon la politique de zoning industriel pratiquée. Ils peuvent être accordés aux entreprises par la collectivité — au niveau central ou local — qui s'est chargée de promouvoir la politique de zoning industriel, ou bien, par les organismes techniques préposés à la réalisation de zones au moyen des fonds de dotation qui leur sont alloués par les organes publics promoteurs.

Cependant, indépendamment des modalités d'attribution de ces avantages (qui n'ont une véritable importance que dans la mesure où les décisions de l'organisme qui les concède peuvent s'appuyer sur une évaluation plus objective et plus analytique de la réalité), voyons comment s'articulent dans la pratique ces politiques d'incitation, parallèles ou complémentaires ou même autonomes, par rapport au zoning.

Les encouragements destinés à agir plus directement sur les économies internes des entreprises sont largement utilisés, dans les pays considérés, comme moyens propres à orienter les localisations industrielles. Cependant, ils ne sont pas, en général, étroitement liés aux opérations de zoning industriel, mais ils peuvent être étendus sur tout ou partie du territoire d'un pays, ou localisés sur certaines régions seulement, pour porter leurs économies à des niveaux compétitifs par rapport au reste du territoire.

Tous les pays qui ont instauré une politique d'expansion régionale ou nationale basée sur l'industrialisation ont prévu, parmi les divers instruments adoptés, des allègements importants surtout d'ordre fiscal ou financier, même lorsqu'ils n'ont pas prévu l'adoption de l'instrument zone industrielle. Lorsque l'intervention est de caractère régional, les allègements ne s'étendent qu'aux aires dites de « développement ». Lorsque l'intervention régionale s'accompagne d'une politique d'expansion à l'échelon national, les allègements en faveur des aires « de développement » peuvent avoir un caractère complémentaire ou prioritaire vis-à-vis des mesures générales prévues pour tout le territoire.

Les allègements fiscaux représentent le type d'incitation le plus couramment employé dans les pays considérés. Ce n'est qu'aux Pays-Bas et en Allemagne que les allègements fiscaux n'existent pas; mais ils furent cependant adoptés en Allemagne par les communes (exemption de patentes industrielles) durant les années de la reconstruction, nonobstant leur caractère illicite.

Tous les autres pays accordent, au contraire, des allègements fiscaux en vue de faciliter l'action de développement économique national et/ou régional. Ainsi, des allègements fiscaux sont prévus dans les deux lois belges d'expansion économique des 17 et 18 juillet 1959. Dans les deux lois une disposition commune existe, relative à l'exemption du précompte immobilier (impôt foncier) pour une période de cinq années, laquelle est cependant automatique en ce qui concerne les régions de développement, alors qu'elle n'est accordée que très rarement dans les autres localités.

En France, les allègements fiscaux destinés à influencer sur la localisation des industries consistent principalement dans la réduction des droits de mutation pour l'acquisition de terrains et de bâtiments industriels et dans la réduction temporaire — des droits des patentes industrielles. La première mesure qui ramène à 4,2 % les droits de mutation du taux normal de 16 % est appliquée à toutes les opérations susceptibles de donner lieu à la prime spéciale d'équipement (nouvelles installations industrielles, extensions, aides à la reconversion totale ou partielle et transfert hors des grands centres et surtout de la région parisienne), même si son application a un caractère moins exclusif que celui de la prime qui a un caractère relativement exceptionnel en rapport avec les intérêts vitaux régionaux ou locaux. La réduction des droits de mutation peut accompagner la deuxième mesure, à savoir: l'exonération de tout ou partie des droits des patentes industrielles: elle n'est totale que lorsqu'il s'agit d'opérations ayant donné lieu à la prime spéciale d'équipement ou réalisées dans des zones où cette prime est susceptible d'être accordée.

En Italie, les allègements fiscaux prennent une importance particulière, soit dans le cas des zones industrielles traditionnelles soit en ce qui concerne la politique d'industrialisation du Mezzogiorno. En ce qui concerne les zones industrielles traditionnelles, des réductions et des exonérations de nombreux impôts directs ou indirects sont prévues ainsi que l'exonération de droits de douane sur les équipements et matériaux de construction ⁽¹⁾.

Les allègements fiscaux prévus en faveur de l'industrialisation du Mezzogiorno ne sont pas dus dans leur totalité aux mesures prises en 1957 mais avaient été élaborées, en partie du moins, dès les premières

(1) Cf. Rapport italien, p. 126-130.

années de l'après-guerre (1947-1948) ⁽¹⁾. Les exonérations et réductions fiscales actuellement en vigueur s'appliquent en effet à tout le territoire méridional et non pas seulement aux « aires » et « noyaux », et consistent en l'exonération de l'impôt mobilier pour une période de dix années, l'exonération de l'impôt mobilier sur les bénéfices réinvestis dans le Mezzogiorno (à condition qu'il s'agisse de 50 % au moins des bénéfices constatés et que ceux-ci couvrent 50 % au moins du coût du nouvel investissement), l'exonération ou la réduction des droits d'enregistrement et hypothécaires, l'exonération décennale totale ou partielle des taxes et surtaxes communales, l'exonération des droits de douane sur le équipements et matériaux de construction importés, la réduction de 50 % sur l'I.G.E. sur les équipements et matériaux de construction, la réduction de 50 % sur l'impôt de consommation sur l'énergie électrique utilisée comme force motrice ⁽²⁾.

Les allègements fiscaux sont donc particulièrement nombreux et finissent par constituer de réels bénéfices au profit des entrepreneurs qui s'installent dans le Mezzogiorno. En particulier, c'est l'exonération de l'impôt mobilier sur les bénéfices réinvestis qui est considérée comme la plus efficace, car elle a facilité l'installation d'établissements de grandes dimensions dans les régions méridionales. Cette dernière mesure pourrait — à la limite — être considérée également comme une action favorable à la décentralisation des activités de production des régions plus favorisées vers les régions déprimées du Sud.

En Grande-Bretagne, l'allègement fiscal fondamental en matière de localisations industrielles est la « free depreciation » prévue par le Finance Act de 1963 pour les « development districts ». En régime de « free depreciation » (amortissement libre) un industriel « peut amortir au taux qu'il désire ses investissements pour améliorer ses installations et équipements » ⁽³⁾.

La « free depreciation » est accordée dans les « development districts », mais elle ne procure pas au fond des allègements plus avantageux que ceux qui peuvent être obtenus autrement; la « free depreciation » représente seulement un avantage plus immédiat, elle prend donc une importance particulière sur le plan des disponibilités financières liquides. La « free depreciation » signifie en effet qu'il est

(¹) Cf. Rapport italien, p. 132.

(²) Les exonérations et réductions fiscales pourront être révisées et modifiées en partie par les lois en cours de préparation, pour le programme et la prorogation de la Caisse pour le Mezzogiorno (Cf. Rapport italien, p. 140).

(³) Cf. J. Sadler Forster, « What Standard Grants and Free Depreciation can mean to you », a paper printed in 1965.

loisible à un industriel de payer un montant moindre d'impôts sur le revenu et sur les bénéfices dans les années qui suivent immédiatement l'investissement, en réservant une plus grande part de bénéfices aux amortissements.

La « free depreciation » est un exemple assez singulier d'allégement fiscal parce qu'elle n'influe pas sur la part des impôts et ne représente donc pas, sinon indirectement ou temporairement, une réduction effective des coûts pour l'entrepreneur, mais seulement la possibilité pour celui-ci de récupérer plus rapidement et plus sûrement les fonds investis.

Aux Etats-Unis, enfin, la formule des exonérations fiscales est très étendue et remarquablement articulée suivant l'organisme auquel l'impôt est dû et le type d'impôt dont il s'agit. Pour la plupart, il s'agit d'exonérations d'impôts locaux sur la propriété bâtie, tandis que, par exemple, aucune exonération n'existe en ce qui regarde les impôts dus à l'Etat sur les revenus des sociétés ⁽¹⁾.

Le champ des exonérations fiscales est donc très vaste, et varie d'un Etat à l'autre tant en ce qui concerne leur incidence, que leur nature et les taux. Les exonérations ne peuvent couvrir que des secteurs industriels déterminés (les industries textiles dans l'Arkansas), ou plus généralement, toutes les nouvelles installations et peuvent s'étendre sur une période qui varie entre 5 et 15 ans.

Une évaluation globale de l'importance que les exonérations fiscales représentent aux Etats-Unis n'est donc pas possible — nonobstant leur portée — parce que tous les gouvernements, aux différents niveaux, perçoivent des impôts suivant des modalités qui diffèrent sensiblement d'un cas à l'autre. Il y a notamment des types d'impôts qui n'existent que dans certains Etats, comme par exemple les impôts sur les revenus personnels qui n'ont pas été adoptés par l'Etat de New-York pas plus que par de nombreux autres Etats.

Le fait qu'indépendamment des divers allègements la pression fiscale dans un Etat ne soit pas trop accentuée pourrait en réalité représenter en soi un avantage pour les entrepreneurs. Mais, généralement, la faible pression fiscale va de pair avec des conditions de sous-développement, et, dans ce cas, les avantages y relatifs « peuvent être plus apparents que réels et, s'ils existent effectivement, ils ne peu-

(1) Cf. Rapport U.S.A., p. 47.

vent être que transitoires... Lorsqu'une zone se développe, ses besoins en services et en revenus augmentent. Cela signifiera non seulement que les impôts en général augmenteront, mais aussi que la charge fiscale individuelle sera plus élevée et se répercutera sur une plus large portion du revenu » (1).

En dehors des allègements fiscaux, les avantages financiers et de crédit ont été très répandus dans les pays considérés, si l'on entend par avantages financiers ceux qui influent directement sur l'approvisionnement en capitaux pour de nouvelles implantations industrielles ou des opérations de transfert, d'extension ou de reconversion (contributions ou participations au capital, réductions sur les prix d'achat des terrains et des bâtiments et éventuellement aussi des installations et équipements), et par facilités de crédit, celles qui au contraire influent sur les conditions auxquelles l'entreprise peut se procurer les fonds nécessaires (réductions du taux d'intérêt, garanties des établissements publics, prorogation de la durée des prêts, etc.).

En Belgique, les mêmes lois d'expansion économique des 17 et 18 juillet 1959 prévoient l'octroi de nombreuses facilités financières et de crédit de la part de l'Etat aux entreprises industrielles qui ont un rôle actif dans l'action de développement. Les mesures prévues comprennent entre autres: des avances sans intérêts « pour financer la recherche et la mise au point de prototypes, de nouveaux produits ou de nouveaux procédés, de fabrication », jusqu'à concurrence de 50 % des frais déboursés et récupérables à partir du moment où l'on a obtenu une utilisation industrielle ou commerciale profitable du prototype, du procédé et du nouveau produit (article 7 de la loi du 17 juillet 1959); des contributions au capital des initiatives qui facilitent l'expansion de l'activité industrielle pour couvrir une part de leurs investissements en installation et matériaux (articles 8, 9 et 10 de la loi du 18 juillet 1959); des réductions sur le taux d'intérêt (jusqu'à un minimum de 1 %) pour les crédits que les instituts reconnus par décret royal accordent aux entreprises engagées dans l'action de développement ou de reconversion industriels — ces réductions sont accordées en relation avec une subvention de l'Etat à l'institut de crédit et doit être égal au montant de la différence entre l'intérêt à taux réduit et l'intérêt comptabilisé par le créancier; enfin, la garantie de l'Etat sur les crédits susdits (articles 3 et 4 de la loi du 17 juillet 1959 et articles 6 et 7 de la loi du 18 juillet 1959).

(1) Cf. Rapport U.S.A., p. 51.

En France, les dispositions de caractère financier et de crédit prévues sont pratiquement liées à certaines institutions auxquelles nous avons fait allusion en parlant de l'organisation financière du zoning industriel. Elles consistent principalement en mesures qui ont été prévues par les décrets pour l'expansion économique régionale approuvées en 1955, et surtout en primes spéciales d'équipement et en facilités accordées par le Fonds de développement économique et social et par les sociétés de développement régional.

La mesure la plus intéressante demeure sans aucun doute celle des primes spéciales d'équipement qui, en France, est la seule à prévoir une incidence différente de l'intervention suivant que les régions intéressées ont plus ou moins besoin d'incitations pour améliorer leur propre situation économique. Les primes spéciales d'équipement sont accordées par priorité à certaines zones dites « zones spéciales de conversion » et à concurrence du maximum fixé par la législation en vigueur; elle est automatique et jusqu'à un taux minimum de 10 % dans certaines régions de l'Ouest; dans le reste du pays, au contraire, elle est accordée cas par cas et après avis favorable du F.D.E.S. (Fonds de développement économique et social).

Les prêts directs accordés par l'Etat aux entreprises par l'intermédiaire du F.D.E.S. sont devenus exceptionnels. Les entreprises ont recours le plus souvent aux établissements de crédit spécialisés, tels que le Crédit national (prêts supérieurs à 250.000 frs.) et la Caisse centrale de crédit hôtelier, industriel et commercial (prêts jusqu'à 250.000 frs.).

La participation des S.D.R. à l'expansion industrielle régionale reste au contraire très importante. Leur intervention consiste en une participation au capital des entreprises, en l'octroi de prêts à long terme, ainsi que dans le lancement d'emprunts obligataires pour le compte de groupes d'entreprises ⁽¹⁾.

(1) Les primes qui représentent des contributions au capital peuvent être octroyées par priorité aux entreprises qui opèrent dans les zones — « zones de conversion » — dont la situation exige des efforts particuliers pour redresser la situation économique où la prime est allouée à concurrence du maximum prévu par la réglementation en vigueur (soit pour 20 % des investissements et un plafond de 11.000 francs par emploi créé s'il s'agit d'une installation nouvelle ou d'une conversion totale; 15 % des investissements et un plafond de 8.500 francs s'il s'agit d'extension ou de conversion partielle). En dehors de ces zones spéciales, la prime peut cependant être accordée après avis favorable du comité de direction du F.D.E.S., sauf dans certains départements de l'Ouest où existe une distorsion marquée entre la main-d'œuvre disponible et les possibilités d'emploi, et où la prime est octroyée automatiquement à un taux minimum de 10 % des investissements. L'intervention des S.D.R. a lieu sur le plan régional et a pour objet le financement sous forme de participations au capital des entreprises dans certaines limites d'octroi de prêts à long terme, ainsi que d'emprunts obligataires pour le compte de groupes d'entreprises, avec dividende garanti par l'Etat. La durée de ces emprunts obligataires est de 12 ans et leur taux de l'ordre de 8 %. (Cf. Rapport de l'équipe française, p. 22-24).

Les mesures de caractère financier et de crédit, sont donc, en France, considérées principalement comme des moyens de développement économique et régional et acquièrent par conséquent une valeur propre vis-à-vis du zoning industriel, dans la mesure où les critères qui servent de base à la politique d'aménagement du territoire coïncident ou tendent à coïncider avec ceux qui servent de base à la politique de développement régional. Nous pourrions dire que puisque cette harmonisation des orientations politiques en France est assurée par plusieurs organismes (avant tout par le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale), on peut retenir en principe que les avantages financiers et de crédit prévus représentent des incitations collatérales importantes au regard des zones industrielles.

Aux Pays-Bas également, les avantages d'ordre financier prévus entrent dans le cadre de l'action de développement régional. En particulier, la « deuxième phase » de l'intervention régionale (qui a débuté en 1959) a mis au point deux mesures particulières pour encourager le développement des régions se trouvant dans une situation critique par la concentration des investissements dans les « noyaux d'industrialisation » : un système de primes et une réduction du prix des terrains.

La prime, qui consiste en une participation à fonds perdu aux frais d'installation des nouvelles implantations ou d'extension des installations existantes, est allouée à condition que l'investissement crée au moins un nouvel emploi pour 100 m² de la superficie utile, s'il s'agit d'une nouvelle implantation, et 50 m² de superficie utile, lorsqu'il s'agit d'une extension.

Le montant de la prime, qui a été fixé à nouveau en 1962, varie, selon la superficie occupée, d'un minimum de 35 florins à un maximum de 70 florins par mètre carré.

La réduction des prix des terrains s'applique par le remboursement par l'Etat de 50 % du prix convenu, à condition que le terrain soit immédiatement occupé par des installations et des bâtiments industriels pour un cinquième au moins de la superficie totale. A partir de 1962, si le terrain acquis dépasse 10 hectares, la réduction est alors multipliée par 10/X, X représentant le nombre total d'hectares acquis.

Cependant, dans ces deux catégories de facilités, une tendance restrictive s'est manifestée ces derniers temps de la part de l'Etat, par crainte d'engager de manière excessive les fonds disponible ⁽¹⁾. C'est

(1) Cf. Rapport de l'équipe néerlandaise, p. 12-13.

pourquoi, aux Pays-Bas également, les avantages financiers s'insèrent principalement dans le cadre des politiques de développement régional et ne coïncident avec le zoning que lorsque l'intervention des communes en matière de zone industrielle a lieu dans le cadre des « noyaux d'industrialisation ».

De même, en Allemagne, les avantages financiers et de crédit s'inscrivent, en ce qui concerne le Bund et les Länder, dans le cadre des politiques d'expansion régionale: facilités de crédit et réductions des taux d'intérêt sont prévues dans les programmes d'assistance du gouvernement fédéral et dans les programmes de développement des Länder. En outre les communes peuvent intervenir sur leur propre territoire dans le but de faciliter l'octroi de crédits à taux d'intérêt réduit, mais on ne dispose pas à cet égard d'une documentation exhaustive ⁽¹⁾.

Les avantages financiers et de crédit prévus en Italie revêtent une importance particulière surtout dans le cas de la politique d'industrialisation du Mezzogiorno. On pourrait à ce propos répéter ce qui a été dit au début ⁽²⁾ au sujet de la complexité que représente l'intervention lorsque les choix de localisation des pouvoirs publics ne coïncident pas mais, au contraire, diffèrent complètement des orientations et des tendances des entrepreneurs privés.

Les avantages financiers constituent une action particulièrement intéressante, parce qu'ils sont — partiellement du moins — répartis sur le territoire et ne s'adressent pas exclusivement à toutes les régions méridionales. En dehors des avantages octroyés par les gouvernements des régions à statut autonome ⁽³⁾, des contributions à fonds perdus sont prévues en faveur des entreprises qui se sont localisées dans les « aree » et les « nuclei »; elles sont accordées par la Caisse du Mezzogiorno aux grandes entreprises mais elles sont alors limitées à une première tranche d'investissements ne pouvant dépasser 6 milliards de lires; aux petites et moyennes entreprises, elles vont jusqu'à 25 % de la dépense engagée pour les nouvelles constructions ou les extensions d'établissements industriels; cette contribution va jusqu'à 20 % pour les machines et équipements construits dans le Mezzogiorno, et 10 % pour l'achat de machines et d'équipements construits ailleurs.

⁽¹⁾ Cf. Rapport de l'équipe allemande, p. 49.

⁽²⁾ Cf. Chapitre I.

⁽³⁾ Ces allègements vont jusqu'aux tiers pour la Sardaigne, et jusqu'à 50 % de la dépense engagée pour les implantations industrielles de toutes dimensions. (Cf. Rapport italien, p. 134-136).

En outre, les avantages susdits prévus pour les petites et moyennes industries sur les dépenses d'implantation ou d'extension, sont accordés dans tout le Mezzogiorno, si la commune où l'établissement s'est installé a plus de 200.000 habitants, de même que les allègements prévus en faveur des entreprises artisanales (30 % des dépenses pour ouvrages de maçonnerie et équipements devant servir à la transformation de l'entreprise). Toutes ces contributions sont octroyées par la Caisse du Mezzogiorno.

Enfin, les organismes financiers ou autres qui participent à l'œuvre de la Caisse peuvent prendre des participations au capital d'entreprise: pour tout le Mezzogiorno en général, l'ISAP, l'INSUD et l'IASM; en Sardaigne, la FINSARDA et le CIS; en Sicile, la SOFIS.

Les facilités de crédit sont également assez nombreuses, et comportent principalement:

- l'octroi aux grandes entreprises de crédits allant jusqu'à 70 % des dépenses totales, au taux de 5 %;
- l'octroi aux petites et moyennes entreprises (dont les investissements vont jusqu'à 6 milliards de lires) de crédits pour une durée de 15 années, jusqu'à 70 % des dépenses (y compris 30 % de la dépense pour constitution de stocks) avec un taux variant selon les cas de 3 % à 5,50 % pour de nouvelles installations ou extensions, et l'octroi de crédits pour une durée de 5 années, au taux de 5,50 %, pour 75 % des dépenses effectuées (jusqu'à un plafond de 10 ou 15 millions de lires), pour l'achat de machines et la constitution de stocks.

Par ailleurs, les administrations régionales siciliennes et sardes garantissent respectivement jusqu'à 30 % les sommes prêtées pour la formation de stocks et jusqu'à 75 % les sommes prêtées pour les installations industrielles ⁽¹⁾. A son tour, l'Etat supporte 60 % des pertes certifiées subies par les sections industrielles des banques méridionales et par le CIS.

La distinction des avantages financiers et de crédit selon la localisation à l'intérieur ou au dehors des « aree » et des « nuclei » n'est pas très importante dans l'ensemble. Cette distinction est encore moins nette en ce qui concerne les avantages octroyés selon la localisation à l'intérieur ou au dehors des agglomérations industrielles, et elle n'est vraiment perceptible que dans le cas des contributions accordées par

⁽¹⁾ L'allègement prévu par l'administration régionale sarde doit être considéré comme particulièrement intéressant car il permet aux entreprises de conserver leur propre base de garantie et par conséquent d'avoir recours facilement à des financements ultérieurs.

la Caisse du Mezzogiorno aux moyennes et petites industries pour des ouvrages de maçonnerie. Pour l'attribution de ces contributions on procède par pointage global, basé sur plusieurs facteurs: secteur industriel, dimensions, investissement par tête, localisation. Dans le facteur localisation, les pointages sont échelonnés selon que l'initiative se localise à l'intérieur des agglomérations, dans les « aree » et les « nuclei » ou en dehors des agglomérations, et en dehors des « aree » et des « nuclei ».

Même si elle n'a pas des caractéristiques particulières, la distinction entre avantages doit être considérée comme significative, car elle est l'unique exemple — encore que peu important — d'une articulation complète du système des avantages à tous les niveaux.

En conclusion, toute la somme des avantages financiers et de crédit se présente actuellement comme une matière complexe et loin de réaliser un équilibre effectif entre les mesures mises en œuvre et les critères à la base de la politique d'industrialisation, en dépit des symptômes positifs que l'on peut y entrevoir. C'est pourquoi, depuis de nombreuses années, on souhaite la voir complètement restructurée de manière à mieux permettre son adaptation et sa rationalisation. Peut être cette restructuration pourra-t-elle être concrètement réalisée si l'on met en œuvre la réforme proposée, laquelle prévoit la création d'un Fonds de développement économique et social, auquel toutes les politiques d'allégement devraient être rattachées.

Les mesures financières qui accompagnent la politique de zoning industriel en Grande-Bretagne consistent principalement en standard grants, lesquels sont prévus par les Local Employment Acts de 1960 et 1963. Les standard grants peuvent couvrir 2 % du coût de la construction d'une nouvelle installation ou de l'extension ou reconversion d'une installation existante, et 10 % du prix d'achat et de mise en place d'installations et équipements industriels. Les standard grants sont automatiquement accordés dans les « development districts », en fournissant au Board of Trade la preuve des dépenses encourues.

Aux Etats-Unis, les avantages financiers et de crédit recouvrent un vaste rayon d'action au profit de la politique d'industrialisation et en particulier du zoning industriel. Comme on l'a vu, tous les organismes publics responsables des politiques de zoning interviennent principalement dans ce domaine.

Outre les programmes financiers élaborés au niveau fédéral, de l'Etat ou local, on rencontre assez souvent aux Etats-Unis une forme

de subventions publiques en faveur de nouvelles initiatives industrielles ou parfois à la constitution des zones industrielles proprement dites. Un type de subvention très employé est celui qui est en rapport avec la main-d'œuvre engagée par la nouvelle installation; ce genre de subvention a été adopté pratiquement chaque fois que des phénomènes de chômage et de sous-emploi se sont manifestés.

Nonobstant leur importante diffusion, les subventions aux industries ne sont pas généralement appliquées aux Etats-Unis et dans certains Etats ils sont même interdits ⁽¹⁾. Pour réfuter la validité des différents systèmes d'allègements on soutient qu'ils altèrent les règles de la concurrence en plaçant les entreprises dans une position avantageuse au regard des unités existantes, ou qu'ils tendent à attirer les entreprises instables c'est-à-dire celles qui abandonneront, on le présume, la zone dès que l'allègement aura cessé.

Il y a enfin un allègement fondamental de caractère administratif qui existe pratiquement dans plusieurs des pays examinés: le droit d'exproprier les terrains sur lesquels seront établies les nouvelles entreprises ou la zone industrielle. De toute évidence, le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique peut être considéré comme une incitation très importante, surtout dans les cas où la localisation des initiatives industrielles est au voisinage des aires urbaines ou sujette de toute façon à des hausses de prix dues à toutes sortes de spéculations sur les aires.

En Belgique, dans le cas des aires nécessaires pour des projets d'industrialisation favorables à l'action d'expansion régionale, le droit d'expropriation est exercé suivant la procédure établie par la loi du 18 juillet 1959, laquelle permet une rapide appropriation des terrains déclarés industriels. La procédure d'expropriation est simplifiée lorsqu'il s'agit d'une zone industrielle plutôt que de terrains isolés: en conséquence, la zone industrielle présente encore plus d'attrait pour les entrepreneurs en raison des prix inférieurs exigés pour des superficies disponibles.

En France, la procédure actuellement applicable en matière d'expropriation est fixée par l'ordonnance du 23 octobre 1958 qui répondait à une double préoccupation: d'une part accélérer les délais d'exécution et, d'autre part, assurer plus de garanties à la propriété privée. Le recours à l'expropriation est d'autant plus fréquent en matière de zones industrielles que celle-ci peut jouer non seulement pour les

(1) Cf. Rapport U.S.A., p. 54.

collectivités locales mais également au bénéfice des sociétés d'économie mixte ⁽¹⁾.

En Italie également, l'allégement principal au point de vue administratif réside dans le droit d'exproprier les aires sur lesquelles sont implantées les zones industrielles. Le droit d'expropriation (droit qui appartient également, selon une réglementation différente en fonction de leur nature, aux entreprises des zones industrielles traditionnelles) peut être exercé, dans le cas des consortiums de développement industriel, dans deux directions, à savoir soit sur les « aree » destinées à des ouvrages d'infrastructure et d'équipement, soit sur des « aree » dont on aurait prévu la cession à des particuliers pour la réalisation d'initiatives industrielles. La condition d'utilité publique est prescrite et garantie par la loi instituant les consortiums ⁽²⁾.

Il n'apparaît pas en pratique que la procédure d'expropriation peut être exercée dans la réalisation des opérations de zoning en Allemagne et aux Pays-Bas, tandis qu'elle est prévue dans les pays extra-communautaires pour l'acquisition des terrains sur lesquels seront édifiées les zones industrielles.

En Grande-Bretagne, la procédure d'expropriation est prévue pour les terrains à destiner à des zones industrielles uniquement comme instrument de remplacement, c'est-à-dire lorsque les propriétaires des terrains refusent de les vendre par des négociations privées. Dans ces cas, l'ordre d'expropriation est rendu par l'« Estimates Office » pour compte du Board of Trade.

Aux Etats-Unis, au contraire — comme nous l'avons déjà dit — la procédure d'expropriation est considérablement répandue et grandement facilitée, si bien que les entreprises industrielles peuvent y recourir directement lorsque leur action est reconnue d'utilité publique.

Outre le droit de procéder à l'expropriation des terrains nécessaires, il existe, dans certains pays, d'autres mesures administratives pouvant intervenir dans les opérations de zoning industriel. En général, il ne s'agit pas de véritables allègements, mais de mesures visant à orienter en quelque sorte la répartition des activités industrielles sur le territoire. Sous cet angle, les mesures mises en œuvre en Grande-Bretagne sous la forme des Industrial Development Certificates et en France par la réglementation promulguée en vue de freiner l'expansion

⁽¹⁾ Cf. Rapport de l'équipe française, p. 27-28.

⁽²⁾ Cf. Rapport italien, p. 107.

sion excessive et désordonnée des industries dans la région parisienne, sont essentielles.

Les Industrial Development Certificates définis pour la première fois par la loi de 1947 (Town and Country Planning Act), furent repris par le Local Employment Act de 1960. Actuellement, avant de délivrer un « Certificate », le Board of Trade doit « prendre en considération principalement la nécessité d'assurer des emplois suffisants dans les 'development districts' », dépassant de la sorte la disposition prévue par la loi de 1947 qui imposait au Board of Trade de s'assurer qu'il y avait un réel besoin de créer de nouveaux emplois dans la région qui avait été choisie par l'entrepreneur, et que, d'autre part, la main-d'œuvre (qualitativement et quantitativement) nécessaire pouvait être recrutée sans trop de difficultés (par le Certificat, le Board of Trade certifiait que « l'implantation en question peut être construite parce que conforme aux exigences d'une répartition convenable de l'industrie » — article 14 de l'Act) ⁽¹⁾.

Au fond, le système des Industrial Development Certificates (qui étaient requis — en vertu de l'Act de 1947 — pour les bâtiments industriels occupant plus de 465 m²) avait pour but principal de réaliser la décentralisation des activités industrielles des zones congestionnées (la région de Londres, où le certificat n'était que très rarement accordé) et la loi de 1960, lui conféra comme deuxième but celui d'orienter la répartition des industries vers les « development districts ».

En France, la réglementation promulguée en vue de promouvoir la décentralisation des activités économiques de la région parisienne comporte essentiellement trois séries de mesures: l'agrément spécial du ministère de la construction pour les créations et extensions dans la région parisienne d'installations industrielles, le contrôle exercé par un comité interministériel dans les conditions sensiblement identiques à celui prévu pour les entreprises industrielles privées (décret du 31 décembre 1958), et l'institution d'une redevance pour la construction de locaux industriels dans la région parisienne et d'une prime d'égal

⁽¹⁾ Le caractère de l'I.D. Certificate est, du reste, élucidé par le mémorandum présenté par le Selected Committee du Board of Trade en 1956: « Le refus de délivrer un certificat n'amène pas en soi toute personne désireuse d'exercer une activité personnelle à se localiser dans une « aire de développement plutôt que dans une toute autre région où des phénomènes de congestion industrielle n'existent pas... vice versa, grâce aux incitations instaurées par les lois sur la répartition des industries, il peut être amené à se transférer dans les « aires de développement », ce qui est certainement souhaitable dans l'intérêt de la nation ». Il est évident que la loi de 1960 a clairement innové en orientant la délivrance des I.D. Certificates surtout vers le « development districts ».

montant pour la suppression de ces mêmes locaux (loi du 2 août 1962) ⁽¹⁾.

Toutes ces mesures prennent de toute évidence une signification particulière surtout comme instruments d'une politique de décongestionnement et de décentralisation et ne peuvent pas être considérées comme de véritables allègements convergents ou parallèles par rapport à la politique de zoning industriel, même si en pratique elles ont influencé sensiblement les déplacements des entreprises des localités choisies auparavant à celles qui leur sont proposées par les pouvoirs publics.

Les allègements qui sont le plus conformes au concept même du zoning industriel sont de toute façon ceux qui se manifestent dans l'établissement des infrastructures et des services, internes et externes à la zone industrielle, et dans les opérations d'aménagement de la zone elle-même (qui peuvent aller depuis le nivellement préalable des terrains aux systèmes d'écoulement et de drainage et à la construction de bâtiments industriels).

Précisément en raison du fait que ces opérations rentrent — en principe — dans la définition que l'on a acceptée des zones industrielles il sera préférable (étant donné que dans ce contexte nous entendons nous référer à la zone en tant qu'instrument de politique économique) de préciser quel est le minimum d'infrastructures qui accompagne généralement la zone industrielle dans quelque acception qu'elle soit prise. En pratique le raccordement de la zone industrielle aux voies de communications, principalement routières, et parfois aussi aux réseaux des services publics fondamentaux — eau, gaz, électricité — est assuré pour les zones ou terrains industriels de toute nature, c'est-à-dire même lorsque la zone n'est considérée que comme un instrument d'urbanisme.

Nous ne prendrons donc pas en considération ce minimum d'infrastructures (qui correspond par exemple dans la pratique à l'action des communes dans le domaine du zoning industriel en Allemagne) ⁽²⁾, comme une incitation, même si de toute évidence elle pouvait, à la limite, être considérée comme telle ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Cf. Rapport de l'équipe française, p. 18-20.

⁽²⁾ Cf. Rapport de l'équipe allemande, p. 49.

⁽³⁾ Par « incitations » nous entendons, dans ce contexte, les mesures qui accompagnent l'action du zoning. Or, puisque l'acceptation de zone industrielle dans le sens qu'on lui reconnaît laisse supposer nécessairement un minimum d'infrastructures, il est clair que ce minimum d'infrastructures ne saurait être considéré comme un facteur d'encouragement véritable.

L'établissement des infrastructures et des services ainsi que l'aménagement des aires a été considéré, dans la plus grande partie des pays intéressés, comme le meilleur encouragement possible pour amener les entrepreneurs à s'implanter dans les zones industrielles. Par ailleurs, d'une part, la conception même de la politique de zoning qui, en général, est dépourvue de caractère exclusif, c'est-à-dire qu'elle n'impose pas aux entrepreneurs l'obligation de s'établir dans une zone située dans les limites d'une certaine aire ou région, et, d'autre part, la conception qui a servi de base aux autres mesures parallèles ou alternatives) — mesures destinées à influencer l'implantation des activités industrielles qui ne sont jamais limitées à une zone, mais qui, même lorsqu'elles ne s'étendent pas sur tout le territoire, couvrent cependant de vastes superficies (comme les « régions de développement » belges, « aires critiques » néerlandaises, les « aree di sviluppo industriale » italiennes ou les « development districts » anglais), — exigeaient que la zone industrielle fût dotée d'une série d'incitations additionnelles pour une localisation effective des entrepreneurs désireux d'implanter de nouvelles installations.

En Belgique, les pouvoirs publics ne se chargent généralement pas des opérations de nivellement des terrains, sauf dans certains cas où elles sont entreprises par l'Etat dans le cadre d'un vaste programme de travaux publics ou par les communes. D'autre part, même dans le cas d'infrastructures, la politique habituelle consiste à localiser la zone de manière à la faire bénéficier des grands ouvrages existant déjà sur place, en fournissant les raccordements et éventuellement les infrastructures supplémentaires nécessaires. En général, les zones industrielles créées en Belgique disposent de quelques-uns au moins des services suivants: liaison avec une voie navigable (canal), quai, darse, liaison avec une autoroute ou une route nationale, routes à l'intérieur de la zone, raccordements avec les voies ferrées, lignes électriques, eaux industrielles et eau potable, écoulements des eaux, etc.

En somme, l'établissement des diverses infrastructures n'est pas sujet en Belgique à une discipline uniforme. En effet, dans le cas, par exemple, des zones industrielles promues par l'Etat, l'infrastructure a été réalisée soit par les soins du ministère des travaux publics, soit par l'intercommunale compétente du territoire (l'I.D.E.A. pour le Borinage et le Centre), soit par la commune même (Tessenderloo), quand bien même elle aurait été financée intégralement par le ministère des travaux publics ⁽¹⁾.

(¹) Cf. Rapport de l'équipe belge, p. 38.

Dans les autres zones, l'Etat intervient financièrement sur une large échelle (100 ou 65 %), si ces zones sont localisées dans les « régions de développement », tandis que la réalisation des ouvrages incombe à la commune ou à l'intercommunale. En dehors des « régions de développement », l'intervention financière de l'Etat peut se faire directement sous forme de subvention.

Dans le budget du ministère des travaux publics, un crédit spécial est inscrit pour le financement des infrastructures des zones industrielles considérées comme présentant un intérêt particulier ainsi que pour d'autres cas.

En outre, la loi du 18 juillet 1959 prévoit que l'Etat peut, dans des cas exceptionnels et urgents, où l'intérêt général est en jeu, procéder à la construction ou à l'acquisition de bâtiments ou des immeubles construits ou non construits, aux fins de les vendre ou de les louer à une entreprise artisanale ou industrielle. Cette disposition n'a pas encore été appliquée jusqu'ici, par contre l'intervention des communes et des intercommunales s'est étendue souvent au secteur de la préfabrication des bâtiments industriels, lorsque cela était jugé indispensable pour attirer les entrepreneurs.

Parmi les formules employées en Belgique par l'établissement promoteur concernant la construction de bâtiments industriels, on peut citer les suivantes:

- « 1. Concession d'un droit de surface de la part de l'entrepreneur à qui la commune ou l'intercommunale vend le terrain sur lequel l'établissement promoteur construit par la suite un bâtiment qu'il donne en location à l'industriel pour une période maximale de 15 années (même durée que le droit de surface);
2. Vente du terrain et du bâtiment construit par la commune ou par l'intercommunale avec paiement échelonné sur une période maximale de 15 années;
3. Vente du terrain et construction du bâtiment par la commune ou par l'intercommunale pour le compte de l'industriel, lequel s'engage à payer le montant convenu dans une période maximale de 15 années (avec inscription hypothécaire). » ⁽¹⁾

L'entrepreneur est tenu dans tous les cas au paiement de l'amortissement et des intérêts pour les sommes empruntées à l'établissement public.

⁽¹⁾ Cf. Rapport de l'équipe belge, p. 61.

L'intervention des communes dans le secteur de la construction est également prévue en Belgique, par l'entremise des sociétés d'équipement. Les mêmes programmes de développement économique pour les régions en déclin contiennent des propositions concrètes dans ce sens ⁽¹⁾. Enfin, la construction de centres de formation et de réadaptation professionnelle est assurée par la participation directe ou la collaboration financière de l'Office de l'emploi ⁽²⁾.

En France, la construction des infrastructures intérieures à la zone est généralement réalisée par le promoteur (communes, syndicat de communes, Chambre de commerce, S.E.M. d'équipement) et le financement est assuré aux conditions qui ont été déjà indiquées (principalement par le F.N.A.F.U.) auquel s'ajoutent les subventions non remboursables octroyées par l'Etat (ces subventions sont en principe réservées aux collectivités locales, mais peuvent être étendues également aux S.E.M.).

Il est recommandé aux promoteurs de doter la zone des infrastructures nécessaires par tranches successives en fonction de l'utilisation progressive des terrains et de n'exécuter au départ qu'un minimum d'ouvrages. Cette précaution qui répond à la préoccupation d'éviter des dépenses qui pourraient se révéler superflues prend évidemment plus d'importance dans le cas de zones industrielles qui sont destinées à favoriser une politique d'expansion industrielle; elle est, au contraire, moins importante lorsqu'il s'agit de zones de dégagement, c'est-à-dire de zones qui répondent surtout à des fins d'urbanisme.

Les infrastructures extérieures à la zone peuvent être réalisées de manière analogue par le promoteur — collectivités locales ou sociétés d'économie mixte — ou bien par les collectivités locales même lorsqu'elles ne sont pas les promotrices de la zone. Dans le cas où l'organisme promoteur qui gère les infrastructures extérieures de la zone est une société d'économie mixte, les ouvrages qui devront être réalisés seront spécifiés dans la convention à intervenir entre la société et les collectivités locales, dans laquelle seront spécifiées les modalités des opérations.

Les infrastructures extérieures et les services publics sont généralement gérés et par les organismes publics et par les sociétés spécialisées, dans les conditions habituelles.

⁽¹⁾ Rapport de l'équipe belge, p. 68.

⁽²⁾ Cf. Ibidem, p. 70.

La construction de bâtiments industriels par les soins des organismes publics en France fait partie des mesures d'expansion économique régional et n'est pas étroitement liée aux opérations de zoning industriel. Un décret du 10 novembre 1954 donne en effet aux collectivités locales, aux Chambres de commerce et aux sociétés d'économie mixte, la possibilité de construire directement des bâtiments industriels destinés à être cédés ou loués aux entreprises. Ces opérations peuvent faire l'objet d'un prêt de l'Etat aux mêmes conditions que les opérations de décentralisation.

En réalité, cette disposition n'a été que très peu appliquée et ne l'est plus du tout aujourd'hui. Ce sont plutôt les communes et les sociétés d'économie mixte qui ont étendu peu à peu leurs activités dans le secteur de la construction de bâtiments industriels: il s'est agi le plus souvent d'opérations spéciales entreprises lorsque le futur utilisateur était déjà connu et qu'une convention avait été déjà stipulée entre ce dernier et l'organisme promoteur.

Ce n'est que ces derniers temps que la construction de bâtiments industriels a été amorcée en Bretagne, avant que leurs utilisateurs soient connus au préalable, mais l'expérience est trop récente pour qu'il soit possible de formuler les hypothèses sur son application tant locale que nationale ⁽¹⁾.

Aux Pays-Bas, l'aménagement des zones industrielles d'initiative communale comprend — dans le cas où la commune est promotrice d'une véritable action d'industrialisation — aussi bien les infrastructures et les services nécessaires que l'aménagement du terrain. Parmi les infrastructures et les services qui ont été considérés comme incitations principales pour attirer les entreprises industrielles, il faut souligner la création de logements pour ouvriers et d'écoles techniques (Emmen ⁽²⁾) et la préparation des voies de communications (canaux, routes, etc.)

En particulier, l'aménagement des zones par les communes a également prévu la création de bâtiments industriels sous forme de bâtiments de type standard destinés à être loués au prix coûtant (Emmen et Leeuwarden). D'autre part, nous avons déjà examiné ces organismes (fondations) qui, aux Pays-Bas, interviennent dans l'action d'industrialisation, principalement dans la préfabrication de bâtiments industriels.

⁽¹⁾ Cf. Rapport de l'équipe française, p. 43-53.

⁽²⁾ Cf. Rapport de l'équipe néerlandaise, p. 53.

Pour analyser les modalités d'organisation des infrastructures et des services en Allemagne, on peut examiner le cas de Pfullendorf, en tenant compte du fait qu'il s'agit d'un cas spécial, c'est-à-dire de l'exemple le plus remarquable d'initiative publique en matière de zoning industriel. Alors qu'en général les infrastructures des zones désignées dans les plans communaux se limitent à des liaisons routières, la Bankgesellschaft MbH de Pfullendorf étend son intervention à la construction des bâtiments industriels (artisanaux) à louer aux entreprises intéressées.

Les bâtiments prévus ont une superficie de 15 mètres sur 50 ou un multiple de ces dimensions (30 mètres sur 50, etc.). Entre les bâtiments, des superficies en ciment de dimensions équivalentes doivent être ménagées pour le dépôt des matériaux. Les bâtiments sont pourvus de force motrice, chauffage, eau chaude et froide, éclairage à l'électricité. Au centre de la zone, la construction d'un bâtiment est prévue pour servir de siège administratif à toutes les entreprises qui l'occupent ⁽¹⁾.

Pfullendorf — comme le souligne le rapport allemand — demeure cependant un cas isolé dans la République fédérale et, en dehors de lui, aucune participation concrète de la part du secteur public n'existe dans l'organisation des infrastructures des zones industrielles, sauf dans le cas des zones comprenant des terrains qui étaient auparavant réservés à des fins de guerre.

Les principes fondamentaux en matière d'organisation des infrastructures des zones industrielles, et plus généralement des « aree » et des « nuclei » sont inscrits en Italie dans les « Piani Regolatori dei Consorzi di Sviluppo » (plans régulateurs des consortiums de développement). Les plans régulateurs doivent spécifier les travaux à la charge des consortiums et indiquer en outre les infrastructures de base, les ouvrages publics et les services indispensables à l'industrialisation de « l'area » ou du « nucleo » ⁽²⁾.

Les activités attribuées directement aux consortiums sont les infrastructures intérieures et de raccordement, la construction d'usines préfabriquées (« rustici industriali »), l'expropriation d'immeubles à céder ou à louer à des fins industrielles et toute autre initiative qui s'avérerait favorable au développement industriel, les travaux de gros-œuvre demeurant à la charge de l'Etat.

⁽¹⁾ Cf. Rapport de l'équipe allemande, p. 42-43.

⁽²⁾ Cf. Rapport italien, p. 83.

En général, l'organisation de ces infrastructures représente en réalité une charge très complexe car, aussi élevée que soit la propension au développement, les « aree » et les « nuclei » sont bien souvent localisés dans des zones insuffisamment dotées d'infrastructures et de services principaux, et même parfois totalement dépourvues d'infrastructures et des services industriels, et également dépourvues d'infrastructures et de services civils et sociaux, dont la carence présente un caractère particulier de gravité. Les directives promulguées en la matière par le comité des ministres pour le Mezzogiorno précisent que la charge de constituer une dotation rationnelle d'infrastructures doit répondre à deux sortes d'exigences, de nature urbaine et de nature économique. C'est pourquoi, outre les ouvrages de base, voies de communications routières, ferroviaires et portuaires, il faut aussi prévoir les travaux indispensables au développement industriel comme, par exemple, la distribution de l'énergie, les services commerciaux et touristiques, les équipements de loisirs sociaux, culturels et sportifs, les constructions à usage d'habitation ou de bureaux, les services hygiéniques et sanitaires. Evidemment, en ce qui concerne les services dont la gestion est généralement confiée aux collectivités locales, dans notre cas, cette gestion est à la charge des consortiums.

Les exigences de la zone et les ordres de priorité dans la préparation des diverses infrastructures sont établis en conformité des résultats des analyses servant de base aux plans régulateurs et aux perspectives d'expansion qu'ils comportent.

La construction d'usines préfabriquées (*rustici industriali*) prévue — à charge des consortiums de développement — dans les mesures que nous avons citées, ne s'est pas jusqu'ici concrétisée de manière effective.

L'action des consortiums s'est limitée en général à l'organisation des infrastructures de base et elle a été souvent influencée par les initiatives déjà réalisées ou en voie de réalisation ⁽¹⁾. Par ailleurs les consortiums rencontrent également de grandes difficultés dans l'accomplissement de leurs tâches, en raison des moyens insuffisants dont ils disposent, et c'est précisément par suite de cet état de choses que, grâce à l'intervention de la Caisse pour le Midi, le fonds d'avances

(1) Comme on pourra le constater lorsque nous aborderons la question des rapports entre zone et entreprises, les « conditions » prévues pour la délimitation des « aree » et des « nuclei » ont souvent permis que des initiatives qui avaient été réalisées ou étaient en voie de réalisation dans les localités les plus susceptibles d'être développées, grâce aux incitations et aux avantages accordés avant l'institution des « aree » et des « nuclei », soient comprises dans le périmètre de l'« area » (ou du « nucleo »).

(« fondo anticipazioni ») a été institué. Si ce fonds doit par la suite se révéler insuffisant, il sera alors opportun d'envisager une révision de l'organisation des consortiums surtout sous cet aspect du problème.

Les organismes des zones industrielles traditionnelles pourvoient, en général, directement à l'établissement des services d'utilité publique par des accords spéciaux avec les sociétés intéressées. Parmi les services qui sont normalement fournis figurent la distribution d'eau, d'énergie électrique et les lignes téléphoniques.

Dans certains cas on a également organisé des infrastructures et des équipements pour le type d'industrie que l'on voulait attirer: c'est ainsi que dans la zone de Marghera-Venezia, les infrastructures et les équipements étaient principalement destinés aux industries mécaniques, métallurgiques et navales et, dans la zone de Verona, aux industries de transformation de produits agricoles de la campagne vénitienne.

L'organisation des infrastructures représente donc en Italie un aspect de l'organisation des politiques de zoning industriel dont la classification est difficile, étant donné qu'il n'est pas réglementé suivant des principes uniformes pour des zones industrielles traditionnelles, et que dans le cas des « agglomerati » industriels des « aree » et des « nuclei », quoique répondant à une discipline uniforme, il dépasse en général les possibilités et les disponibilités financières et opérationnelles des consortiums et ne parvient pas à réaliser des conditions réellement favorables à l'implantation de nouvelles initiatives industrielles ⁽¹⁾.

La création des Industrial Estates en Grande-Bretagne est explicitement liée à la condition que la I.E. Management Corporation recevra les terrains du Board of Trade et procédera à leur aménagement et à leur équipement ainsi qu'à la construction des bâtiments industriels à céder ou à donner en location aux entrepreneurs. Parmi les infrastructures prévues, on relève en général les ouvrages de raccordement avec les grandes voies de communication routières, ferroviaires et éventuellement de navigation, les rues intérieures, l'éclairage public, les égouts et canalisations ainsi que les services pu-

(1) En réalité, la politique du zoning a souvent trouvé son point faible dans la carence ou dans les retards apportés à la préparation des infrastructures. Sans oublier les graves conditions du début et la faiblesse ou l'exiguïté des moyens disponibles, il faut souligner que l'on invoque souvent, comme principal motif de cette situation, le fait que, tant l'exécution des ouvrages que l'attribution des contributions, etc., sont soumises à des contrôles et à des modalités excessives de routine bureaucratique qui réduisent considérablement leur efficacité sur le plan des incitations.

blics normaux: eau, gaz et électricité. La corporation peut procéder directement à la construction des infrastructures ou la confier aux organismes qui en sont normalement chargés, en vertu de conventions spéciales.

Sous l'aspect général des différentes infrastructures publiques, sociales et industrielles, etc. le zoning industriel en Grande-Bretagne reçoit en somme la dotation la plus complète. Il est intéressant de rappeler ici la définition que le président de la I.E. Management Corporation for England donne d'une Industrial Estate:

« C'est une communauté industrielle si l'on considère qu'il n'y a pas de maisons d'habitation et que les gens qui s'y trouvent ne sont là que pour travailler. On y trouve sur les lieux des banques, des bureaux de poste, des restaurants, des auberges, des services d'autobus, éventuellement un « Labour Exchange », des salons de coiffure, des médecins-dentistes, des services médicaux et des magasins. Tous ces services auront été procurés ou réalisés par l'organisation de développement, en exécution d'une partie de son plan pour promouvoir une communauté industrielle afin d'assurer aux entrepreneurs le plus grand nombre possible de services nécessaires à leurs activités. En effet, au niveau communal il n'y a pas de limites aux services qui peuvent être fournis... » ⁽¹⁾.

La construction à l'avance des bâtiments industriels, édifiés en général selon des critères standard et destinés à des industries légères, fut un des principaux facteurs de développement utilisés par les I.E. Companies en Ecosse dans la période d'avant-guerre. Immédiatement après la guerre, le gouvernement a élaboré un vaste programme de bâtiments industriels pour faciliter au plus vite la reprise des activités productives. Mais ce programme ne fut pas réalisé dans le temps prévu car on a préféré construire et équiper tout d'abord des bâtiments pour les industriels qui avaient déjà présenté une demande dans ce sens et remettre à une date ultérieure la construction anticipée des bâtiments. En réalité, l'importance des constructions par anticipation diminua peu à peu et on n'en a rencontré que quelques cas isolés en Ecosse et dans les New Towns ⁽²⁾.

Mais, bien que cette mesure ait perdu peu à peu son importance, elle est considérée aujourd'hui encore « dans une situation d'expansion industrielle comme un puissant facteur de localisation. »

⁽¹⁾ Cf. J. Sadler Forster, « An Introduction to Industrial Estates », p. 24.

⁽²⁾ Cf. A. Meynell, *op. cit.*, p. 59-62.

Si donc la construction anticipée de bâtiments industriels est un instrument qui tend à disparaître, celle des bâtiments due à l'action de l'organisme promoteur est toujours considérée en Grande-Bretagne comme le facteur d'incitation de loin le plus efficace que l'on puisse offrir aux industries pour les attirer dans une zone déterminée » ⁽¹⁾. Les bâtiments sont alors donnés en location aux entrepreneurs et permettent ainsi, tant aux entrepreneurs qu'à l'organisme promoteur, d'en retirer certains avantages. Pour les entrepreneurs, les avantages les plus importants résident dans le fait qu'ils peuvent disposer de capitaux qui autrement auraient dû être investis dans la construction du bâtiment; qu'ils évitent les risques pouvant découler d'un choix inopportun; qu'ils se libèrent de toutes formalités et procédures qui eussent été nécessaires au cas où ils auraient dû procéder pour leur propre compte; et enfin, qu'ils sont installés judicieusement par rapport aux réseaux des communications et des services. Pour l'organisme promoteur, les avantages principaux consistent dans la possibilité de sélectionner les entreprises s'adaptant le mieux aux objectifs de développement préfixés et dans le fait de ne pas compromettre à tout jamais par des affectations définitives, la rentabilité des nouvelles installations, etc.

Quoique la construction des bâtiments par l'organisme promoteur soit en Grande-Bretagne la règle généralement suivie, il est toutefois admis que les entrepreneurs peuvent construire pour leur propre compte des bâtiments sur des terrains cédés par la corporation intéressée. Cela se reproduit assez souvent dans le cas des entreprises de grandes dimensions.

Dans le cadre des pays européens intéressés, la Grande-Bretagne offre donc l'exemple le plus frappant de l'action publique dans le domaine des infrastructures, des équipements et des services. Dans ce cas, l'organisme promoteur est effectivement responsable du développement de la zone, non seulement pour l'immédiat mais aussi pour une longue période.

Aux Etats-Unis également, l'intervention de l'organisme promoteur d'une zone industrielle comprend souvent le jeu complet des infrastructures et des services.

« Le promoteur d'un ensemble industriel... est responsable de la planification générale, de la promotion, de la construction, de

(1) Cf. A. Meynell, *op. cit.*, p. 74.

l'installation d'infrastructures et de services de transport, de l'entretien et du contrôle de l'ensemble dès que celui-ci sera occupé. »

Parfois son assistance ira jusqu'à construire et assurer le financement de bâtiments. ⁽¹⁾.

En général, la préparation d'une zone industrielle comprend aux Etats-Unis toutes les infrastructures et services publics principaux, tels que raccordements routiers et ferroviaires, rues intérieures, et dans certains cas également des services portuaires et d'aéroports, des raccordements avec les réseaux de distribution d'eau, de gaz et d'électricité. Lorsque la zone s'étend et acquiert certaines dimensions, on ajoute alors de nombreux autres services, tels que banques, bureaux de poste, restaurants, services sanitaires, etc., outre les principaux services publics et sociaux de qualification, réadaptation et formation professionnelle des travailleurs, les écoles techniques, les services de transport, etc.

Enfin, une des caractéristiques des zones industrielles aux Etats-Unis est « la préparation de bâtiments, voire complètement équipés ». Les structures architectoniques le plus souvent employées sont au nombre de deux: bâtiments standard et bâtiments « turnkey ». La première correspond à une structure de base, non équipée, qui s'adapte à une variété d'usages industriels; elle est complétée en général à la demande du futur occupant. Le bâtiment « turnkey », au contraire, est équipé à peu près complètement pour un certain type de procédés de fabrication, et c'est le genre de bâtiment le plus répandu dans les régions de la Nouvelle-Angleterre ⁽²⁾.

L'organisation des infrastructures et des services nécessaires, et également des services qui peuvent créer d'une façon ou d'une autre une ambiance favorable (qui influent en somme sur les économies dites externes) au développement industriel est donc, surtout dans les pays qui les premiers ont fait usage de l'instrument zone industrielle, à savoir la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, le facteur principal pouvant amener les entrepreneurs à s'établir dans le centre sélectionné. Le rôle que les infrastructures, les services, et le complet équipement et aménagement de la zone peuvent remplir pour activer et animer une action de développement s'est révélé en effet fondamental dans de nombreux cas.

Les politiques d'incitation adoptées dans les pays intéressés sont donc articulées différemment.

(1) Cf. Rapport U.S.A., p. 60.

(2) Cf. *ibidem*, p. 63.

On peut choisir les cas extrêmes de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne pour esquisser une appréciation de principe sur les divers rôles des politiques d'incitation qui accompagnent le zoning industriel.

En Allemagne, le zoning industriel n'est évidemment pas considéré à l'heure actuelle comme un facteur important d'industrialisation et ne fait l'objet pratiquement d'aucune attention particulière. Compte non tenu des cas isolés — comme Pfullendorf — l'organisation de zones industrielles (tout au plus comme instrument d'urbanisme) n'acquiert aucune importance en termes de mesures parallèles ou additionnelles: le système le plus couramment employé consiste à raccorder la zone aux voies de communication externes existantes.

En Grande-Bretagne au contraire, la politique d'incitation oriente spécialement, sinon exclusivement, les localisations industrielles vers les « *development districts* », et vers les *Industrial Estates*. Dans ce but de nombreuses et importantes mesures sont prévues, telles que la « *free depreciation* », les « *standard grants* », des dispositions administratives tel que l'*Industrial Development Certificate*, et enfin l'aménagement et l'organisation la plus complète des *Industrial Estates*, de manière à les convertir en facteur actif de localisation.

Le bilan de quelques décennies d'expérience en matière de politique de répartition des industries a permis d'analyser et d'évaluer l'importance des divers instruments et d'attribuer à chacun d'eux une fonction principale. Donc, si les instruments à caractère obligatoire (compulsory), comme par exemple l'*Industrial Development Certificate*, se sont révélés très efficaces, d'autres instruments également ont acquis une importance non négligeable, tels que les avantages financiers et fiscaux ainsi que toutes les autres mesures d'ordre général et spécial visant à promouvoir l'expansion des activités industrielles.

Le concept de politique d'industrialisation a atteint de la sorte en Grande-Bretagne sa plus large acception:

« Pour être efficace, le développement industriel doit être considéré sur le plan de la qualification professionnelle, de l'instruction, de la construction, de la fourniture de services publics en tous genres et d'activités culturelles et récréatives. En d'autres termes, la localisation industrielle n'est qu'une partie de la vie communautaire et le succès de cette politique dépend du degré d'équilibre qui lie les autres composants entre eux. » ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Cf. S.A. Sadler Forster, *op. cit.*, p. 19.

Entre ces deux cas extrêmes, tous les autres pays tendent en pratique, sinon institutionnellement, à se rapprocher davantage de l'exemple de la Grande-Bretagne que de l'exemple de l'Allemagne.

Ce n'est pas ici le cas ni le moment d'essayer de tracer une configuration optimale de la zone industrielle comme instrument de localisation des industries, c'est-à-dire avec les diverses incitations qui peuvent l'accompagner. Les incitations prévues dans les divers pays dépendent évidemment des différentes conditions qui ont conduit à leur adoption comme elles dépendent aussi des conditions des diverses régions dans un même pays.

Chaque fois que la politique du zoning industriel a constitué une des voies ou la voie à suivre pour atteindre le développement économique régional, et par voie de conséquence, pour réparer les déséquilibres entre les différentes zones, et pour harmoniser les degrés de développement des diverses parties du pays au moyen d'une intervention d'industrialisation, elle s'est jointe, en général, à d'autres politiques d'incitation qui n'ont presque jamais été prévues en fonction des zones industrielles mais qui, dans la plupart des cas (et particulièrement lorsque l'action du zoning revêt une importance particulière), ont favorisé la politique des localisations industrielles, comme cela s'est produit en Belgique, en Italie et même en France (compte tenu du lien qui existe au niveau institutionnel et opérationnel entre les politiques de développement et les politiques d'aménagement du territoire).

Les incitations prévues comme mesures supplémentaires ou parallèles au regard de l'organisation d'une zone industrielle peuvent avoir au fond une signification différente, selon l'objectif de la zone et l'importance qu'elle revêt en elle-même. On savait déjà que la zone industrielle, pour être efficace comme moyen d'une politique d'industrialisation, doit constituer un instrument valable sous deux aspects, l'un technique et l'autre politico-économique. La rencontre de ces deux aspects peut être assurée par des incitations efficaces toutes les fois que la localisation, qui est considérée comme optimale sous l'angle de la politique économique, ne coïncide pas avec les libres choix de localisation des entrepreneurs privés tels qu'ils pouvaient l'être. Les incitations devront évidemment être définies en fonction de cette divergence.

Il y a lieu ici de faire une observation fondamentale pour éviter de surestimer une politique d'incitation collatérale à l'action du zoning. Le caractère fonctionnel d'une zone industrielle comme fait

technique ne saurait s'appuyer indéfiniment sur les avantages supplémentaires ou parallèles, sans que la zone devienne nécessairement un phénomène anti-économique, voire incongru. Les incitations ne sont justifiables que si elles sont établies dans le but d'aider la zone à surmonter le désavantage d'avoir été dès le début insuffisamment dotée en matière d'économies externes.

Les incitations deviennent alors un facteur de localisation qui a une importance primordiale durant une brève période ou même dans l'immédiat, pour permettre à l'entreprise de supporter les coûts et les déséconomies du début, et a au contraire un effet de plus longue durée, quand il contribue à la création de conditions d'adaptation favorables aux initiatives industrielles que nous avons appelées « économies externes ». De toute évidence, l'action d'industrialisation ou de zoning sera l'un des facteurs qui participera le plus à l'implantation d'économies externes, car il donnera naissance à des initiatives industrielles, mais à cet égard certaines des politiques d'incitation mentionnées plus haut, comme celles qui s'expriment par des opérations d'aménagement du territoire ou par la construction d'infrastructures ou l'établissement de centres de qualification et de réadaptation des travailleurs et d'écoles techniques, auront également une fonction essentielle.

La création d'un milieu favorable est l'une des préoccupations majeures des organes promoteurs de zones industrielles dans les pays (et en premier lieu en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis) ayant acquis des expériences remarquables à ce sujet. Aux Etats-Unis, l'action des organes promoteurs s'est étendue jusque dans le domaine des relations publiques et interentreprises au moyen de rencontres entre responsables des divers secteurs des entreprises installées dans la zone, et en général en intervenant dans toutes les questions que soulève l'installation d'une communauté industrielle.

Il est évident que les opérations nécessaires pour créer une ambiance favorable aux industries peuvent, d'une part, consister en ouvrages publics et infrastructures ou dans l'établissement de services publics ou sociaux indispensables ou utiles, mais doivent, d'autre part, inclure une véritable action de soutien, en plus de l'entretien des infrastructures et des services, afin de donner aux mesures prises la possibilité de se renforcer et d'acquérir une valeur définitive.

A cet égard les politiques d'incitation (le terme « incitation » est employé ici dans un sens très — peut-être même trop — large,

mais il y a lieu de tenir compte de la nécessité où l'on se trouve de recourir à un terme qui englobe à la fois toutes les différentes mesures prévues) acquièrent une signification durable, c'est-à-dire qu'elles se traduisent en quelque chose de stable qui devrait constituer la garantie principale pour un réel et futur développement industriel. Cependant, si ces mesures n'étaient pas suivies d'implantations industrielles, créer l'ambiance favorable n'aurait naturellement plus de sens et se traduirait en fin de compte par un grave gaspillage de moyens financiers.

En effet, on peut difficilement supposer, même théoriquement, que la création du milieu ambiant suffit à amener les entrepreneurs à s'installer dans une zone, car si par ces mesures les infrastructures et les services sont assurés, et si elles permettent également d'adapter — tout au moins en partie — les caractéristiques sociales et culturelles de la communauté à la nouvelle situation, il ne faut pas oublier toutefois que le milieu le plus favorable à l'exercice des activités industrielles sera généralement celui où les industries sont déjà à l'œuvre et par conséquent sera déjà lié à des débouchés et des marchés de fournitures, doté de services organisés du secteur tertiaire (crédit, assurances, etc.), et enfin compris dans l'ensemble de circonstances qui rendent une localité favorable aux implantations industrielles.

Quand on voit combien est opiniâtre et résolue la tendance des entrepreneurs à vouloir se localiser dans les aires surpeuplées où existent de graves déséconomies, même au niveau de l'entreprise, mais qui garantissent cependant les plus grands avantages en raison justement des conditions du milieu, et quand on voit combien il s'est avéré difficile d'employer des mesures efficaces de décongestionnement et de décentralisation, on a alors une idée assez précise de l'importance que revêtent les caractéristiques du milieu comme facteur déterminant des choix de localisation.

Il est clair que les diverses mesures qui servent à créer une ambiance favorable auront une importance et une signification qui variera en fonction des conditions de départ. Si dans une région non industrialisée, les opérations à exécuter en premier lieu doivent nécessairement avoir trait à l'organisation des infrastructures et des services indispensables, au contraire, dans une aire qui fait l'objet d'une intervention de reconversion ou d'expansion industrielle il faudra tenir compte, non pas des ouvrages essentiels (censés exister déjà ou tout au plus à remettre en action), mais d'exigences plus subtiles, comme celles des centres résidentiels, des écoles techniques, des centres de réadaptation,

etc. Il est clair aussi que lorsque la situation de départ est caractérisée par un retard économique ou le sous-développement, (ce pourrait être le cas — en particulier — pour le Mezzogiorno italien) la création d'un milieu favorable exige généralement des années ou même des décennies et ne peut avoir lieu que grâce à des interventions effectives et continues.

Ces brèves considérations peuvent déjà constituer une base pour comprendre les différences existant entre la politique du zoning et les politiques d'incitation, parallèles ou additionnelles, dans les pays intéressés. Cette base correspondra généralement aux situations de départ qui sont le plus souvent négatives vis-à-vis du développement industriel. Cependant, ces politiques ou leur absence peuvent dépendre parfois non pas de leur propre inutilité, mais plutôt des orientations politiques particulières qui considèrent comme « illicite » toute forme d'ingérence des pouvoirs publics dans le libre choix des entrepreneurs.

En dehors de ces politiques d'incitation qui ont sur le plan de la localisation d'activités industrielles une valeur réelle et permanente, pour autant qu'elles concourent à la formation d'économies externes, les politiques d'incitation qui, au contraire, influent sur les économies internes des entreprises ont, comme on l'a vu, une grande importance dans le secteur de l'intervention du zoning industriel. Elles embrassent en effet un vaste rayon qui va, de la préparation de bâtiments industriels déjà équipés aux avantages fiscaux, financiers, en matière de crédit et administratifs.

Tous ces avantages et toutes ces mesures visent, bien entendu, l'objectif principal qui est de permettre aux entreprises de surmonter les coûts initiaux d'implantation sans compromettre leur capacité financière. C'est surtout dans ce sens qu'apparaît le plus la valeur que les politiques d'incitation (et en particulier celles que nous venons d'indiquer) revêtent à l'égard d'une véritable action d'industrialisation; elles sont valables et fonctionnelles précisément dans la mesure où elles n'incitent pas, en général les entreprises à s'implanter dans la zone, mais s'adressent plutôt aux entreprises qui pourront vraisemblablement surmonter dans un court délai les déséconomies dérivant de la nouvelle implantation et devenir des organismes vitaux qui auront de toute façon une propre incidence sur le développement futur de la zone.

En réalité — comme on l'a dit — presque tous les avantages prévus sont institutionnellement provisoires. En outre, un certain nom-

bre de ces avantages agissent de manière immédiate, c'est-à-dire qu'ils permettent une réduction des frais dans l'immédiat, sans compromettre en aucune façon l'avenir: il en est ainsi de la « free depreciation » anglaise et de tous les avantages financiers — des primes spéciales d'équipement adoptés en France aux primes néerlandaises, etc. —, et enfin de la construction des établissements par l'organisme promoteur.

Bien que les incitations (celles qui agissent directement sur les économies externes d'entreprise) aient eu et aient en général une influence considérable en tant qu'instrument d'une politique d'implantation des industries, elles ont néanmoins fait l'objet de nombreuses critiques de la part de ceux qui les considèrent soit comme une violation des règles de la concurrence, soit comme un système destiné, par sa nature, à attirer les initiatives instables qui quitteront la zone aussitôt que l'allégement aura disparu ⁽¹⁾ et enfin comme un système dangereux, car il peut amener les entreprises à compter inconsciemment sur ces incitations et se révéler donc indispensable à une survivance effective des initiatives. Evidemment, ces critiques (dont les deux dernières ont trait aux exemptions fiscales ou aux facilités de crédit de délai préfixé) sont justifiées: tout dépendra du genre d'organisation des facteurs d'incitation, de la façon dont les organismes promoteurs seront en mesure d'accomplir leur tâche qui consiste, d'un côté, à sélectionner les entreprises opportunes et, de l'autre à les informer, des avantages existants et de leurs caractéristiques.

D'autres critiques relatives aux politiques d'incitation visent principalement les dépenses que ces incitations comportent pour la collectivité par rapport au revenu additionnel qui sera assuré par le développement industriel ainsi créé ou par rapport à d'autres dépenses qui s'avéraient plus utiles tant pour la Communauté que pour le développement industriel. En général, on reproche aux systèmes d'allégements de grever lourdement les revenus de la Communauté sans garantir pour autant des bénéfices équivalents, et l'on suggère que, si les disponibilités allouées dans le cadre des avantages étaient au contraire destinées à des ouvrages d'infrastructure, les bénéfices qu'on en retirerait seraient plus importants et auraient de toute façon un caractère permanent. A priori, aussi bien l'une que l'autre de ces objections doivent être écartées; la première, parce que — du moins à brève échéance —, une intervention de développement ne s'évalue pas seulement en termes économiques mais répond le plus souvent à des

(1) Cf. Rapport U.S.A., p. 43.

motifs d'ordre social et politique; la deuxième, parce que — comme on l'a déjà dit — l'action de développement ne dépend pas toujours et seulement de l'implantation d'économies externes, mais elle peut, lorsque les économies externes ne représentent pas un attrait suffisant, exiger d'autres incitations destinées plus spécialement à se répercuter sur les dépenses des entreprises.

Du reste, l'expérience trentenaire de la Grande-Bretagne a démontré que les principaux facteurs de localisation sont précisément ceux qui influent sur les économies d'entreprise, à savoir, d'une part, sur la construction — anticipée ou sur requête du futur occupant — des bâtiments par l'organisme promoteur et, d'autre part, sur les avantages fiscaux et financiers (la « free depreciation » et les standard grants).

On entrevoit ici la logique fondamentale des politiques qui acheminent les avantages (fiscaux, financiers et de crédit) principalement vers certaines régions du pays: ces facilités répondent clairement à la nécessité de « forcer » les entreprises à s'implanter justement dans les zones qui n'offrent pas de conditions particulièrement favorables ou ne présentent pas un milieu favorable au développement des activités industrielles. Dans ce cas (lequel — comme on l'a vu — est le plus fréquent) les avantages prennent évidemment (zoning industriel mis à part) le caractère d'instruments servant à surmonter les obstacles, d'ordre psychologique ou objectif, qui font que l'entreprise hésite à s'installer dans les régions sous-développées. Il est évident que pour le cas où ces obstacles seraient dus aussi aux caractéristiques négatives qui sont le propre des régions à développer, on devra joindre aux facilités une action visant plus spécifiquement à rendre ces régions plus attrayantes aux entrepreneurs industriels en quête d'emplacements pour leurs installations: action qui peut atteindre son point culminant par l'établissement d'une politique de zoning industriel.

4. Les rapports entre la zone industrielle et les entreprises qui s'y installent

Jusqu'ici nous avons examiné plus spécialement les caractéristiques de la zone industrielle en tant qu'instrument de politique économique, soit au point de vue de son organisation dans les six pays de la C.E.C.A., en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, soit au point de vue des mesures parallèles et additionnelles prévues pour atteindre les objectifs fixés. Chaque fois que l'occasion s'est présentée, nous avons souligné la nécessité pour la zone de conserver toujours, et quoi qu'il arrive, un sens propre en tant que fait technique, c'est-à-dire comme

modèle d'organisation apte à permettre aux entreprises de réaliser certaines économies et d'obtenir certains avantages ⁽¹⁾.

En effet, si les caractéristiques des politiques de zoning industriel ont ici une importance particulière en tant que politiques de localisation des industries, on ne saurait négliger par contre les caractéristiques que la zone industrielle présente comme concentration d'initiatives industrielles, et par conséquent les rapports entre la zone et l'entreprise. Il est clair que ces deux aspects s'influenceront réciproquement, c'est-à-dire que la zone instituée dans le cadre d'une politique de développement industriel sera organisée en général de manière à établir des rapports particuliers parmi les entreprises qui s'y installeront (on a déjà dit comment la concentration peut garantir, au moyen des intégrations horizontales et verticales, un plus ou moins grand succès de la zone) et à créer des liens spéciaux entre chacune des entreprises et la zone.

On ne saurait dire à ce stade quels sont généralement les rapports qui s'établissent entre entreprises du fait de leur installation dans une zone industrielle. Evidemment, les caractéristiques des entreprises pourront subir l'influence de la politique suivie par la zone ou par le promoteur (lorsqu'elle ne coïncide pas avec l'organisme responsable de la réalisation de la zone) chaque fois qu'on procède à une véritable sélection de ceux qui désirent s'établir. Bien souvent, cependant, l'organisation de la zone ou l'organisme promoteur se bornent à établir exclusivement des critères de principe qui serviront à orienter le choix des entreprises, critères s'exprimant en général sur le plan des dimensions et des intégrations de la zone avec le milieu environnant.

Ces critères de distinction rentrent principalement dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire. Ainsi, en Belgique, « l'idée maîtresse vise à une répartition rationnelle des terrains disponibles pouvant répondre aux besoins de l'ensemble des activités humaines, compte tenu des caractéristiques des divers terrains existants » ⁽²⁾. Les genres de zones que l'on prévoit peuvent être destinés à l'installation d'entreprises de grandes dimensions (comme l'industrie lourde, par exemple) ou à des petites et moyennes entreprises de transformation ou, enfin, à un nombre restreint de petites entreprises pour revaloriser les productions agricoles locales.

La politique d'aménagement du territoire en France s'intéresse surtout à définir les relations entre la zone industrielle et l'ensemble

⁽¹⁾ Cf. Chapitre I.

⁽²⁾ Cf. Rapport de l'équipe belge, p. 48.

environnant, tant au point de vue quantitatif que qualitatif. Du point de vue qualitatif on essaie d'orienter les industries de haute technicité ou très évolutives vers les villes les plus importantes, capables d'assurer les services nécessaires. Du point de vue quantitatif on essaie d'orienter les établissements les moins importants vers les petites localités.

En Belgique comme en France, les zones industrielles ont quelquefois rempli, plus ou moins explicitement, la fonction d'attirer de nouvelles activités industrielles pour parer aux inconvénients dérivant de la mono-industrie. En Belgique, par exemple, on est allé jusqu'à recourir à des études spéciales sur les « fabrications nouvelles », et des contributions particulièrement importantes sont prévues par les lois belges des 17 et 18 juillet 1959 pour la recherche et l'utilisation de prototypes, produits et procédés nouveaux de fabrication.

En ce qui concerne l'Italie, le choix des entreprises optimales à attirer dans la zone est réglementé en général, par les organismes promoteurs eux-mêmes, pour les zones industrielles traditionnelles, en rapport avec les ressources disponibles sur les lieux, et à la localisation stratégique pour les voies de communication, ports, etc. Le plus souvent, les critères de distinction ne sont pas formels, mais ils apparaissent lors de l'organisation des infrastructures et équipements spéciaux.

Dans le cadre de la politique de localisation mise en œuvre par l'institution des « aree » et des « nuclei », les critères de sélection des entreprises optimales ont été formulés — encore qu'en principe — par l'adaptation de certains principes de base du système des incitations et des avantages. Le critère de base pour provoquer un processus de développement autonome se suffisant à lui-même a été qu'on devait prévoir l'installation de grandes industries de base (installation facilitée tant par la politique suivie par les administrations gouvernementales que par certains facteurs d'incitation, comme par exemple l'exemption de l'impôt des valeurs mobilières sur les bénéfices réinvestis) et qu'en même temps on devait promouvoir l'installation de petites et moyennes entreprises (jouissant de nombreux avantages) qui se seraient plus facilement adaptées aux caractéristiques de l'entreprise méridionale — artisanale et petite industrie — et aux disponibilités financières locales.

En application de cette même réglementation, les « aree » et les « nuclei » furent souvent institués autour de localités où un processus d'industrialisation se trouvait déjà à l'œuvre ou se trouvait au moins

dans sa forme initiale. La politique tendant à déterminer le type d'industrie à attirer a été considérablement influencée dans ce cas par des initiatives constituées à l'avance ou en voie de l'être (l'installation à Tarente du IV^e centre sidérurgique de l'Italsider, qui était déjà commencé au moment de l'institution de l'aire de développement représente un exemple frappant de ces phénomènes), tant pour en prévoir l'intégration avec d'autres activités complémentaires que pour éviter que ne se constitue un aménagement de caractère mono-industriel ⁽¹⁾.

En Allemagne et aux Pays-Bas, la sélection des industries ne fait pas en général, l'objet d'une attention particulière, étant donné que l'usage sur une grande échelle des bâtiments construits pour des industries de petites dimensions (en Allemagne dans le cas de Pfullendorf seulement) justifie les zones industrielles, principalement en tant que moyen de concentration de petites entreprises.

Aux Etats-Unis, les caractéristiques d'occupation de la zone industrielle varient généralement d'après le genre d'organisme promoteur. Aux deux extrémités on trouve les promoteurs privés (spéculateurs immobiliers) avec un minimum de travailleurs par entreprise (53 personnes en moyenne) et un pourcentage réduit d'entreprises manufacturières par rapport au nombre total des travailleurs (35 %); et les groupes publics et privés avec une occupation moyenne maximale (126 personnes par entreprise) et le plus grand pourcentage d'entreprises manufacturières (81 %) ⁽²⁾. Il est évident que l'intervention de l'initiative publique ou à peu près publique, généralement due à des facteurs de développement économique et social, sera logiquement caractérisée par des entreprises dont la main-d'œuvre sera élevée, soit des entreprises principalement manufacturières.

Du reste, la configuration des entreprises qui s'installent dans une zone industrielle sera étroitement liée aux caractéristiques de la zone: lorsqu'il s'agit d'une intervention de reconversion, les entreprises qui seront attirées seront nécessairement celles qui peuvent employer la main-d'œuvre se trouvant sur place, sans effort excessif au sujet de la qualification et de la réadaptation professionnelle; lorsqu'il s'agit de développement industriel on devra, d'après les conditions initiales, chercher à obtenir l'installation d'industries de base ou d'industries de

⁽¹⁾ L'étude du bureau du plan sur les politiques de localisation des industries a relevé que les facteurs d'incitation établis en faveur de l'industrialisation du Mezzogiorno revêtent une plus grande importance lorsqu'ils sont dévolus aux entreprises à rapport élevé capital-travail.

⁽²⁾ Cf. Rapport U.S.A., p. 85.

transformation pouvant garantir dans la zone la création ou le renforcement d'un mécanisme autonome de développement. On peut souligner en particulier que les zones qui se trouvent localisées dans des aires agricoles pour déclencher un processus d'industrialisation seront destinées généralement, sinon exclusivement, à des industries de transformation de produits agricoles, pour intégrer la nouvelle initiative aux activités économiques principales.

En somme, les interventions visant à instaurer une intégration opportune des exploitations qui s'implantent dans la zone ne sont pas nombreuses, sinon à un niveau assez bas de spécialisation, et en général la tendance de subdiviser les zones en différentes catégories d'après les dimensions de l'entreprise est en opposition dans la plupart des cas avec les conditions requises pour les intégrations horizontales et verticales.

Les relations directes qui se forment entre l'entreprise et la zone, ou mieux encore, entre l'entreprise et l'organisation de la zone sont au contraire souvent plus organisées et plus articulées. Comme on l'a dit, dans tous les cas — ou presque — où l'organisme public assume la responsabilité du zoning industriel, son action ne se limite pas à la promotion de la zone et à l'exécution des infrastructures et des services de base, mais s'étend généralement sur une période relativement longue. De la sorte, les relations qui s'établissent entre l'organisation et les entreprises peuvent avoir des aspects multiples selon les caractéristiques et l'importance de l'intervention et selon le type des entreprises qui s'implantent dans la zone industrielle.

Ces relations entre l'organisation de la zone et les entreprises s'articulent principalement dans deux domaines: urbanisme ⁽¹⁾ et administration. Les relations administratives liant les entreprises et la zone peuvent être plus ou moins étendues tant dans l'espace que dans le temps, selon le caractère de l'intervention de l'organisation de la zone.

En général, lorsque l'intervention concerne la construction de bâtiments destinés à être loués et/ou cédés aux entrepreneurs (comme en Grande-Bretagne et en Belgique), les relations administratives seront très étroites et pourront même sous-entendre un lien durable entre l'organisation de la zone et l'entreprise. Lorsqu'au contraire l'activité de l'organisation se limitera à l'établissement des infrastruc-

(1) Cf. III^e partie du rapport.

tures et services principaux, ses liens avec les entreprises s'étendront exclusivement aux contacts et aux accords initiaux.

Enfin, dans les cas où l'organisation est promotrice d'une initiative telle que les rencontres entre chefs de service de diverses exploitations, ou bien de type « relations publiques », culturel et récréatif, etc., elle continuera ou non à conserver des contacts avec les entrepreneurs, selon qu'elle décidera de diriger personnellement cette initiative ou bien d'en confier la gestion aux membres de la communauté industrielle.

Lorsque l'organisation intervient de façon importante dans l'œuvre du zoning, allant jusqu'à aménager les bâtiments industriels, ses liens avec les entreprises occupantes peuvent avoir des aspects particuliers. L'organisation peut au besoin agir comme organisme co-commanditaire en consentant des réductions sur les prix de location ou de vente — indépendamment des subventions du gouvernement central ou local — ou de toute façon en tant qu'organisme administrateur et gérant de la zone jusqu'au jour où elle aura sa pleine autonomie.

A ce sujet, il suffit de citer comme exemple le cas de la Team Valley Estate laquelle, malgré le fait qu'elle existe depuis un certain nombre d'années, est cependant toujours gérée par l'établissement public responsable du zoning industriel: la I.E. Management Corporation for England.

Les relations entre la zone industrielle et les entreprises occupantes sont donc mieux caractérisées, lorsque la zone est utilisée comme instrument de politique économique parce que, d'une part, dans cette acception on exige de la zone de représenter non seulement un moyen d'industrialisation, mais aussi un moyen pour mettre en œuvre un processus autonome d'expansion industrielle et parce que, d'autre part, lorsque la zone acquiert une signification sur le plan de l'économie politique, l'organisation promotrice remplit une fonction très importante et conserve donc des liens étroits avec les entreprises qui décident de s'y implanter.

On ne saurait enfin oublier la part prise quelquefois par les entreprises publiques dans le succès d'une politique d'expansion industrielle. Dans le cas des régions très défavorisées, et de toute façon chaque fois que des difficultés réelles risquent de compromettre l'action du processus d'industrialisation, les entreprises publiques peuvent se charger d'établir le type d'économies externes que les services et les infrastructures sont incapables de produire à eux seuls, car elles exigent nécessairement l'intervention d'initiatives industrielles vitales pouvant donner lieu à des effets avantageux et nombreux.

L'organisation du zoning industriel, en tant qu'instrument de politique visant à promouvoir des processus de développement, d'extension ou de reconversion des activités industrielles sur le territoire ou sur une partie du territoire, est en somme homogène, du moins dans les grandes lignes, dans tous les pays intéressés qui ont prévu la possibilité d'utiliser dans ce sens l'instrument « zone industrielle ». Les contestations qui surgissent dans chacun des cas — surtout sous l'aspect des organismes responsables de l'exécution des opérations de zoning — sont souvent directement imputables à la différence des structures administratives et bureaucratiques qui caractérise les pays considérés et non pas, au contraire, à de réelles divergences fondamentales.

**C — Résultats appréciables obtenus dans les six pays de la
C.E.C.A., en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis en utilisant
le « zoning » industriel en tant qu'instrument de politique économique**

1. Aperçus sur les résultats obtenus par la politique de « zoning » industriel dans les pays de la C.E.C.A., en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis

Si les critères qui ont servi à définir les caractéristiques de la politique de zoning industriel et ses modalités d'exécution ne peuvent être comparés les résultats obtenus seront quant à eux encore moins comparables parce que, d'une part, les politiques de zoning ci-dessus sont, dans bien des cas, de date plus ou moins récente et ont été étendues à tout le territoire ou à une partie seulement; et, d'autre part, parce qu'on n'est pas en mesure de savoir sur quelles conditions de départ les zones industrielles ont réagi et de quelle manière elles ont répondu aux objectifs fixés.

Cependant, un bilan spécifique peut être dressé, cas par cas, pour les pays où le zoning industriel a acquis une certaine signification au niveau national, régional ou local. Mais les données que nous reproduirons ne permettront pas toujours d'estimer à sa juste valeur la réussite des politiques entreprises.

En réalité,

« pour avoir du succès dans une zone industrielle, il faut bien plus d'action... que d'imagination. Quels que soient les avantages, financiers ou autres, qu'on offre à un industriel dans le but de

l'amener à implanter un établissement dans une certaine zone, il doit être convaincu que l'établissement pourra travailler économiquement au cours d'une longue période, c'est-à-dire longtemps après la période des facilités financières. Dans certaines régions où la base industrielle originaire est désintégrée, il serait vain de chercher à y attirer de nouvelles industries. Il vaudrait mieux, en pareils cas, déplacer graduellement les habitants vers une autre zone.

C'est pourquoi avant qu'une « zone industrielle » puisse devenir une zone active avec un développement industriel nouveau, elle doit répondre aux nécessités modernes: transports — notamment aériens — offre soutenue de travailleurs capables, services de formation sur les lieux, zones résidentielles récréatives et attrayantes pour les « travailleurs-clés », les dirigeants et les directeurs, énergie à bon marché et autres services publics. Le côté physique de la zone est un facteur important aussi bien que l'attitude des autorités locales et le degré d'assistance.

Ces conditions essentielles étant données, les problèmes d'« installation » des entrepreneurs industriels peuvent dès lors être résolus et une aide financière appropriée peut être octroyée » ⁽¹⁾.

Si cette définition, liée à l'aménagement spécial — très avancé — que les zones industrielles ont reçu en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, peut être considérée comme valable au cas où on tient compte de la réussite de la politique de zoning en termes absolus, et non de la réussite optimale de la politique de zoning par rapport à la situation qu'on voulait modifier et aux objectifs qu'on s'était proposés, il ne suffira pas de reconsidérer ce qui a été déjà exposé dans les pages précédentes au sujet des caractéristiques d'organisation et d'efficacité de la zone, pour être en mesure d'exprimer une opinion sur leur valeur réelle.

Bien trop de facteurs contribuent au succès d'une zone industrielle pour qu'on puisse, en les séparant ou même en les examinant globalement, dire si ce succès est dû ou non aux mesures employées. Pour donner un tableau d'ensemble représentant fidèlement les politiques de zoning réalisées, nous nous en tiendrons aux critères d'appréciation des différentes équipes, et nous examinerons l'expérience positive du zoning là où cette expérience a réussi effectivement à

⁽¹⁾ Cf. Notes du Prof. Sadler Forster pour la recherche sur les « zones industrielles », Gateshead, octobre 1964, p. 11.

atteindre l'objectif principal parmi ceux visant à la création des zones industrielles, à savoir l'augmentation de l'emploi surtout dans l'industrie.

Vers la fin de 1964 eut lieu en Belgique un recensement des zones industrielles reconnues comme faisant partie d'une politique active de zoning; ce recensement identifiait sur tout le territoire national 115 zones au moins pour un total de 16.000 hectares. Les avantages prévus par les deux lois d'expansion économique de juillet 1959 étaient destinés à la création, dans un délai de quatre années (1959-1963), de 235 nouveaux établissements et de 114 zones industrielles (dont une zone était d'initiative privée).

Ces 235 établissements devraient correspondre à un volume d'investissements de 25 milliards de francs belges environ, dont 80 % ont été utilisés par des entreprises implantées dans les zones industrielles. Le marché de l'emploi qui résulterait devrait à son tour correspondre à 34.000 emplois créés dont 60 % dans les zones industrielles ⁽¹⁾.

Les deux lois de 1959 en particulier ont garanti un ensemble d'investissements industriels d'environ 82 milliards de francs pour 100.000 ouvriers embauchés, comprenant — outre les établissements nouveaux dont il est question ci-dessus — des mesures d'agrandissement, de modernisation, etc.

On peut donc accepter la conclusion du rapport belge, à savoir que le zoning industriel « est devenu en réalité le point d'appui principal de la politique de développement économique régionale, ce qui a engendré une véritable révolution des idées en matière de localisation des activités industrielles. Le succès obtenu dans les villes et dans les régions où cette technique de développement a été appliquée, est vraiment remarquable... L'aménagement de zones industrielles constitue le centre moteur de l'expansion économique régionale et par ailleurs il est devenu inséparable des problèmes relatifs à la main-d'œuvre, aux communications, à la construction d'habitations, à l'instruction, aux activités récréatives, à la vie culturelle, etc. » ⁽²⁾.

En France, les zones industrielles réalisées avec le concours financier du F.N.A.F.U. dans la période 1950-1963 sont au nombre de 135, pour un total de 6.500 hectares ⁽³⁾. A ces opérations correspond

⁽¹⁾ Cf. Rapport de l'équipe belge, 2^e tranche, p. 15.

⁽²⁾ Cf. Ibidem, p. 19.

⁽³⁾ Terrains acquis ou en voie d'acquisition.

un effort financier de l'Etat de l'ordre de 285 millions de francs, dont 243 millions sous forme d'avances aux organismes promoteurs (collectivités locales, Chambres de commerce, S.E.M.) et 42 millions au titre des opérations prises en charge directement par l'Etat.

Dans ce cadre général, les S.E.M. sont intervenues au cours des années jusqu'à 1963 en faveur de 95 zones représentant une superficie globale de 4.800 hectares. Huit d'entre elles ont été financées grâce au concours de l'Etat (F.N.A.F.U.) et les autres essentiellement par la Caisse des dépôts et consignations.

La répartition géographique des zones industrielles est cependant encore très inégale et les réalisations les plus importantes se situent généralement soit dans les départements à économie forte, soit dans les départements atteints les premiers par les opérations de décentralisation.

En somme, le zoning industriel n'a pas été en France ni l'unique ni la principale mesure d'industrialisation; son développement dans le passé a été et son développement futur sera, on peut d'ores et déjà le prévoir, d'abord et avant tout, en faveur de l'urbanisme et ensuite en faveur de l'aménagement du territoire et sur initiative principale des collectivités locales.

Pour suivre le développement des zones industrielles traditionnelles en Italie, on doit subdiviser en trois phases successives la période dans laquelle elles ont été prévues et instituées. La première (1904-1950) a vu la définition sporadique et improvisée de 16 mesures « spéciales » pour la réalisation de zones. Sur ces dernières, 8 sont actuellement en activité (à savoir Naples, Venise-Marghera, Livourne, Bolzano, Ferrara, Massa-Carrara, Verone, Trieste II) et une est en cours de réalisation (Rome II), tandis que les 7 autres zones prévues (Messine, Reggio Calabria, Villa S. Giovanni, Rome I, Trieste I, Pola, Palerme) n'ont jamais été réellement instituées.

Dans la phase suivante (1950-1958) il y eut, au contraire, une floraison de zones instituées au niveau local (telles que Ancona, Vicenza, Padova, Modena et Brindisi), tandis qu'au cours de ces dernières années l'institution par une loi spéciale, de zones industrielles de type traditionnel a acquis un certain renouveau avec la zone de Ravenne et l'élargissement de celle de Marghera.

En 1957, les zones en activité et en cours de réalisation s'élevaient au nombre de 25 (dont 9 en activité) et englobaient au total 30 communes de plus de 5,9 millions d'habitants (24 étaient des chefs-

lieux de province et comprenaient 99,1 % de la population intéressée) ⁽¹⁾.

En ce qui concerne les « aree » et les « nuclei », on peut rappeler que l'existence des conditions minima requises a été reconnue jusqu'ici à 12 « aree » et 26 « nuclei ». Les 12 « aree » sont disséminées sur le territoire méridional et comprennent soit des grandes villes et des « aree » métropolitaines (Bari, Naples, Catane, Palerme), ou des chefs-lieux de province (Latina, Caserta, Salerno, Brindisi). La répartition géographique semble être assez équilibrée le long de deux axes de développement du littoral, une le long de la côte tyrrhénienne de Latina à Salerno et l'autre, le long de la côte adriatique de Pescara au triangle des Pouilles: Bari — Taranto — Brindisi.

Les centres ou « nuclei » sont également disséminés sur le territoire, mais ils ne répondent pas à des orientations d'équilibre ni quant à la dimension (la superficie peut aller depuis les 10.023 hectares de l'Avellino aux 185.689 hectares de la Vallée de Basnto), ni quant à la répartition.

La superficie globale occupée s'élève, pour les « aree », à 1243,2 hectares (9,7 % de la superficie du Mezzogiorno) et intéresse 33 % de la population méridionale; pour les « nuclei » la superficie globale occupée s'élève à 1786,5 hectares (13,9 %) et intéresse 15 % de la population méridionale.

Si pour les zones industrielles traditionnelles il peut être très difficile de dresser un bilan global des résultats obtenus, pour les agglomérations contenues dans les « aree » et dans les « nuclei », il est encore plus difficile d'en définir les caractéristiques macroscopiques en termes quantitatifs (nombre d'agglomérations et superficie), étant donné la mise en œuvre toute récente de la politique d'industrialisation.

Puisque aux Pays-Bas, c'est au niveau communal que la politique de zoning se développe, c'est donc au niveau communal qu'il faudra en étudier les résultats. Nous prendrons pour cela les deux exemples cités dans le rapport national où le zoning revêt à l'échelon local le rôle de politique d'industrialisation: Emmen et Leeuwarden.

A Emmen, l'action de zoning a été accompagnée d'une intervention de la commune dans le domaine des équipements publics et sociaux (écoles, logements, assainissement urbain). Les résultats obtenus par la commune sont vraiment remarquables: dans les années

⁽¹⁾ Cf. Rapport italien, p. 32.

1945-1962, le nombre des personnes occupées dans l'industrie s'est accru de 760 à 9.000 unités (la politique d'industrialisation a débuté en 1950) et le chômage s'est limité en 1963 à 1.290 unités ⁽¹⁾, (le nombre des habitants est passé, de 1947 à 1962, de 53.700 à 69.500 personnes, dont 25.000 sont domiciliées dans le village principal de Emmen).

A Leeuwarden, l'action entreprise par la commune, visait plus spécialement à industrialiser une région à économie principalement agricole. Par l'aménagement de deux zones et surtout de bâtiments industriels (construits par la Fondation « Leeuwarder Industriegebouwen »), la commune a réussi effectivement, au cours des années 1945-1962, à influencer sur la structure économique du territoire, en portant le nombre des personnes travaillant dans l'industrie de 1.730 à 7.845 unités.

L'intervention financière de la « Leeuwarder Industriegebouwen » à fin juillet 1963 était de 4 millions et demi de florins.

Aux Etats-Unis, le succès des zones industrielles en tant qu'instrument d'emplois multiples semble dû principalement à trois ordres de facteurs: les entrepreneurs privés ont vu dans la zone un investissement rémunérateur; — cet investissement est jugé important comme facteur d'encouragement pour le progrès de l'industrie et le développement économique — elle offre des avantages que les petites et moyennes entreprises principalement pourraient obtenir en termes économiques d'échelle ⁽²⁾.

Etant donné qu'une véritable politique de décentralisation politique et économique n'existe pas aux Etats-Unis, la zone industrielle a été utilisée le plus souvent à des fins d'expansion économique régionale, orientées surtout vers des zones défavorisées où sévissait une crise des principales activités industrielles. Il semble en effet qu'en général la zone industrielle n'a jamais été utilisée pour exercer une action sur des régions principalement agricoles.

Cette politique d'expansion économique, réalisée au moyen du zoning industriel, se concrétise surtout dans l'action de l'A.R.A. au niveau fédéral et est encore plus caractérisée et significative dans les initiatives au niveau gouvernemental et local ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Emmen était depuis longtemps caractérisée par un chômage très prononcé (le taux de chômage était un des plus élevés dans le pays, aussi bien avant qu'après la guerre - crise de tourbières).

⁽²⁾ Cf. Rapport U.S.A., p. 124.

⁽³⁾ Cf. ibidem, p. 126-128.

Les zones industrielles ont connu, de toute façon, un développement remarquable aux Etats-Unis. En 1958, elles étaient au nombre de 370, dont 302 localisées sur le continent américain et 68 à Porto Rico; actuellement elles sont plus de 400 (et 80 % d'entre-elles ont été créées après 1949) ⁽¹⁾.

Toutefois, le pays dont l'expérience de zoning industriel comme instrument de politique économique, est vraiment impressionnante, est la Grande-Bretagne où l'action de zoning a été plus accentuée sur le plan politique et a fait l'objet d'une organisation plus perfectionnée sur le plan technique et opérationnel.

« Entre la fin de la guerre et juin 1956, on a poursuivi et achevé dans les « centres de développement » la construction d'établissements sur une superficie globale de plus de 7,8 millions de m² dont plus de 2,2 millions de m² de bâtiments industriels, construits aux frais de l'Etat et une superficie totale d'environ 1,2 millions de m² a été convertie pour la production de paix... On ne possède pas de renseignements précis sur le nombre d'occupants dans les établissements construits par des particuliers; ces établissements couvrent une superficie de 5,6 millions de m² environ; les occupants seraient environ 260.000, si l'on retient l'hypothèse que ces établissements ont une densité d'emplois équivalente à celle que l'on enregistre dans les établissements financés par l'Etat, mais le nombre des nouveaux occupants est probablement très inférieur... » ⁽²⁾.

Le chiffre indiqué comme objectif de l'action de zoning industriel dans le « Livre Blanc » de 1948, c'est-à-dire l'embauchage de 450.000 chômeurs, avait été largement dépassé en 1956 — 180.000 personnes dans les établissements construits aux frais de l'Etat, et 260.000 dans les autres, auxquels il y a lieu d'ajouter les emplois supplémentaires.

Dans les « centres de développement », le taux d'augmentation des constructions industrielles a cependant considérablement diminué entre 1945 et 1956, tant dans le sens absolu que relatif (de 50 % à 20 % des nouvelles constructions), même si la densité des emplois par unité de superficie occupée apparaissait beaucoup plus élevée dans les « centres de développement » ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Cf. Rapport U.S.A., p. 1.

⁽²⁾ Cf. A. Meynell, *op. cit.*, p. 55-56.

⁽³⁾ Cf. Ibidem, p. 67-69.

En résumé, la zone industrielle a joué en Grande-Bretagne un rôle positif dans la répartition des industries, aussi bien dans le cas de zones créées par les I.E. Management Corporations que dans le cas des zones prévues dans la périphérie des « Villes Nouvelles » (New Towns).

La zone industrielle s'est vu attribuer en général une valeur multiple qui va des avantages en termes d'économies d'échelle pouvant promouvoir ou encourager l'expansion des industries de petites et moyennes dimensions jusqu'à l'avantage essentiel de pouvoir constituer un élément dynamique propre à engendrer un processus de développement industriel ⁽¹⁾.

2. La zone industrielle en tant qu'instrument d'une politique de reconversion, d'expansion et de développement

La zone industrielle peut donc être considérée dans l'ensemble comme un instrument actif des politiques visant à promouvoir et à créer un processus d'industrialisation. Comme on l'a dit, le caractère fonctionnel du zoning subsiste en pratique sous cet aspect, quels que soient les raisons qui conduisent à l'adoption de cette politique; seules changent selon les cas, les caractéristiques d'organisation et de réalisation et éventuellement les politiques parallèles et additionnelles prévues.

Si, pour donner une base rationnelle à ces considérations, nous divisons les politiques d'industrialisation en trois catégories principales d'après les situations particulières sur lesquelles elles doivent exercer une influence et d'après les objectifs qu'elles poursuivent, nous verrons alors que le développement industriel est orienté en général vers trois principaux domaines: — reconversion, lorsque la situation de départ est caractérisée par la crise ou le déclin des principales activités industrielles, et par conséquent, par de sérieux phénomènes de chômage, réels ou prévisibles; — développement, lorsque, au départ, la situation est caractérisée par la dépression ou le sous-développement, avec des revenus réduits par tête et un taux de chômage élevé, ou par une structure en majeure partie agricole assurant une augmentation inférieure des revenus par tête et des taux de développement plus ralentis; expansion, lorsque la situation au départ se trouve déjà caractérisée par une économie grandement industrialisée, mais présente néanmoins des problèmes particuliers, par exemple un taux élevé de chômage technologique, ou va au-devant de certaines difficultés dues,

⁽¹⁾ Cf. S.A. Sadler Forster: « An Introduction... », cit. p. 23.

par exemple, au jeu des économies d'échelle qui peut exercer une influence négative sur les petites et moyennes entreprises ⁽¹⁾.

En voulant concrétiser cette différenciation pour l'appliquer aux pays intéressés et en particulier aux pays où une véritable politique de zoning existe, il faut dire que la zone industrielle est devenue un instrument de reconversion, principalement en Grande-Bretagne et en Belgique (à la suite surtout de la crise des industries minières); de développement, principalement en Italie; d'expansion, principalement aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne (surtout dans le cas des New Towns et des Expanded Towns).

Sans aucun doute, la politique de zoning industriel acquiert, suivant les cas, une signification différente, et est accompagnée de différentes mesures parallèles ou additionnelles. L'aménagement de certaines économies externes, par exemple, peut s'avérer impuissantes à déclencher un processus réel de reconversion ou de développement industriel, de même que certaines incitations peuvent être incapables de provoquer un processus de croissance.

En général, le milieu qui fait l'objet d'une reconversion présente déjà des caractéristiques favorables à l'implantation d'activités industrielles, même si, en raison de circonstances particulières — telles que la crise d'un secteur ou d'une branche de production industrielle due au progrès technologique —, l'attrait exercé par la région est moins fort aux yeux des entrepreneurs industriels ou est devenu tout à fait négatif. Dans ce cas, les incitations suffiraient à ranimer les économies externes préexistantes, à en créer de nouvelles et surtout à influencer sur les propres économies d'entreprise, pour modifier les facteurs non seulement économiques, mais également psychologiques, qui commandent les localisations des entreprises. La zone industrielle peut faire partie de ce cadre puisqu'elle permet de réaménager et d'équiper les terrains, et d'apporter un nombre additionnel d'économies externes, et qu'elle peut en outre assurer d'importants avantages aux entrepreneurs, surtout en réduisant les frais d'installation de leurs établissements.

D'ailleurs, c'est dans ce sens que la zone industrielle a été utilisée dans les régions minières anglaises et belges (la politique belge dans le Borinage et le Centre constitue un cas typique).

Lorsqu'il s'agit, au contraire, d'une intervention de développement industriel, les problèmes qui se présentent sont souvent bien plus

(1) La différence entre les deux termes, croissance et développement, est généralement acceptée par les économistes. Cf. A.O. Hirschman, « Stratégie du développement économique », Paris, 1964, p. 43.

compliqués et quelquefois même difficiles à résoudre. Le développement industriel peut être relancé aussi bien dans le cas d'un appareil industriel insuffisant ou déficitaire que dans le cas de zones destinées à des usages non industriels. Dans le premier cas, il pourrait exister au départ les conditions nécessaires à la mise en train d'un processus d'industrialisation pouvant être accéléré avec un minimum d'incitation. La zone industrielle peut dans ce sens présenter un caractère fonctionnel à un degré élevé en tant qu'instrument destiné à mettre en œuvre les avantages dérivant de l'agglomération et, en général, destiné à rationaliser le développement des activités industrielles.

Lorsqu'au contraire, le développement industriel a lieu dans des régions agricoles ou de toute façon non industrialisées, il peut devenir une tâche dont l'exécution sera plus ou moins aisée par rapport à la situation initiale des régions considérées. Si l'intervention est destinée à influencer sur des régions caractérisées par la dépression et le sous-développement, l'action d'industrialisation devra recourir à tous les types d'encouragement prévus, c'est-à-dire tant à ceux qui consistent à instaurer des économies externes qu'à ceux qui interviennent dans les économies internes de l'entreprise.

Tout dépendra évidemment de la façon dont l'intervention est organisée et des délais d'exécution prévus: à la limite on pourrait supposer que l'organisation de toutes les infrastructures et équipements nécessaires aux industries sera à la longue un facteur suffisant pour donner naissance à l'industrialisation. En général, cependant, l'action d'industrialisation est organisée de manière à accélérer le plus possible les délais et, par conséquent, l'organisation intégrale des infrastructures doit être accompagnée d'une action décidée à faire converger les choix de localisation des entrepreneurs sur les régions d'intervention: action qui peut aller depuis l'attribution d'avantages fiscaux, financiers, de crédit et administratifs, même d'un montant élevé, à la construction des établissements ou, enfin, à la décision des entrepreneurs publics d'implanter leurs installations dans les régions ⁽¹⁾.

Dans ce cas également, les zones industrielles peuvent jouer un rôle important, comme cela s'est produit en Italie, en mettant en œuvre les conditions ayant pour effet de favoriser le développement effectif des activités industrielles. Puisque les pays considérés sont — à l'exception de l'Italie considérée dans son ensemble — très industrialisés

(1) Nous rappelons que l'aménagement complet des économies externes n'empêche pas l'existence d'initiatives industrielles; l'élément entreprise est sans aucun doute un des plus puissants facteurs d'adaptation.

(même, s'ils ne le sont pas tous au même niveau), l'intervention du zoning en tant qu'action de développement ne présente pas des caractéristiques particulières, sauf précisément dans le cas de l'Italie.

Néanmoins, dans d'autres pays également, le zoning industriel à parfois été principalement un instrument de développement (par exemple la Campine du Sud en Belgique et Leeuwarden aux Pays-Bas).

L'expansion industrielle a enfin des caractéristiques propres, différentes de celles que l'on rencontre dans les actions de reconversion et de développement. Lorsque l'action d'industrialisation tend à développer l'activité et la rationalité de l'organisation industrielle d'un pays ou d'une région, le problème n'est plus en général de créer ou ranimer des économies externes: en effet, l'expansion industrielle se poursuit pour faire disparaître les déséquilibres et les difficultés pouvant se produire dans une économie industrialisée, en favorisant le développement harmonieux des différentes activités, les intégrations horizontales et verticales et en encourageant enfin les secteurs que les processus autonomes ou incontrôlés peuvent avoir comprimés ou compromis.

Ainsi, on peut considérer comme politiques d'expansion industrielle celles qui tendent à garantir la petite et moyenne entreprise contre les inconvénients qui pourraient leur résulter de l'augmentation progressive des économies d'échelle, — celles qui tendent à diversifier les agglomérations de production mono-industrielles, et enfin celles qui ont pour objet de rationaliser la localisation de l'appareil productif afin d'éliminer les déséconomies — sur le plan économique et social — qui découlent de l'excessive concentration des activités. On pourrait considérer comme des exemples concrets de l'application du zoning industriel dans ces domaines, respectivement les zones lancées par la Small Business Administration aux Etats-Unis et les zones industrielles construites aux Pays-Bas et en Allemagne (Pfullendorf) à l'usage surtout des petites entreprises ou des entreprises artisanales, les zones industrielles qui répondent, en Belgique, aux orientations de diversification des activités économiques adoptées, les zones industrielles qui ont été créées dans le cadre d'une politique réelle de décentralisation, comme celles des New Towns et des Expanded Towns en Grande-Bretagne ou — indirectement — les zones lancées dans le cadre des politiques d'expansion régionale aux pays-Bas.

Toujours est-il qu'une zone, lorsqu'elle fait partie d'un programme d'expansion, doit constituer un facteur de localisation plus articulé et mieux structuré que dans les cas de reconversion et de développe-

ment. Si l'instauration d'économies externes devient à ce niveau un encouragement secondaire, pour autant qu'il s'agisse d'infrastructures et services principaux (qu'on suppose déjà installés) et de l'existence de bonnes possibilités de développement, l'organisation des infrastructures et des services sociaux ou d'équipements exceptionnels (depuis les établissements scolaires et de qualification professionnelle jusqu'à l'organisation des transports et aux équipements culturels et récréatifs, etc.) peut constituer au contraire un stimulant important — comme par exemple en Grande-Bretagne — pour exercer une influence sur les choix des entrepreneurs. D'autre part, la zone industrielle proprement dite peut être un encouragement suffisant dans tous les cas où le facteur agglomération (ou centralisation) constitue l'élément prédominant, comme c'est le cas pour les petites et moyennes entreprises.

Ce n'est que lorsqu'il fait partie d'une politique de décentralisation que le zoning industriel en tant qu'instrument d'expansion a besoin ou peut avoir besoin d'incitations encore plus puissantes et plus nombreuses que pour la politique d'expansion ou de reconversion; ces incitations seront de nature telle qu'elles pourront détourner les choix des entrepreneurs de tendances profondément enracinées et interrompre des processus qui existent depuis de longues années, voire depuis des générations. Dans ce cas, même en faisant abstraction des aspects multiples qu'une politique de décentralisation peut contenir (ou peut être par exemple, à la fois, de décentralisation et de développement ou de décentralisation et de reconversion), les encouragements retenus doivent — pour être efficaces — pouvoir contre-balancer l'attrait que les zones congestionnées exercent tant sur le plan des économies externes que sur celui des coûts d'exploitation, ou bien elles doivent être accompagnées d'instruments coercitifs, tels que licences et permis de construire (correspondant naturellement à des interdictions, toutes les fois qu'ils ne sont pas accordés). On peut citer comme exemple le plus significatif l'Industrial Development Certificate anglais.

En résumé, lorsque la politique de localisation des industries a dans les pays considérés pris un sens en termes de reconversion, développement ou expansion des activités industrielles, le zoning industriel a toujours été un des facteurs ou même le principal de cette politique. Les aspects positifs fondamentaux du zoning sont en réalité les mêmes que ceux que nous avons examinés au début de la présente étude, à savoir: centralisation des activités et répartition appropriée des industries, tant au point de vue économique qu'au point de vue de l'urbanisme. Sans contester la valeur que les facteurs d'agglomération

revêtent dans le cadre des processus d'industrialisation, le deuxième aspect du zoning industriel peut être considéré cependant comme celui qui a le plus influencé l'adoption de la zone comme instrument des politiques de localisation.

Toutes les considérations faites jusqu'ici justifient par conséquent la valeur que le zoning industriel possède en réalité — surtout dans certains pays — en tant qu'instrument de politique économique. Toutefois, il ne faut pas oublier que, si le zoning est « *only a means to certain desirable ends* » et en particulier un moyen « *to move factories because there is a valid reason for the move* », il n'est pas pour autant l'unique instrument auquel les pays considérés ont dû recourir dans le cadre de leurs politiques de localisation et de répartition des activités industrielles. Le zoning n'est donc qu'un des moyens et les mesures alternatives ou parallèles qui ont été adoptées pourront avoir une valeur véritable même si elles n'offrent pas les mêmes avantages que ceux des zones industrielles.

3. Les instruments alternatifs aux zones industrielles dans la politique de localisation des industries

On a déjà vu, en parlant des politiques d'encouragement en pratique dans tous les pays considérés, que des mesures sont prises pour promouvoir le développement économique régional ou national. Ces mesures influent sur la répartition et la localisation des activités industrielles, mais ne sont pas liées étroitement aux politiques de zoning. En outre, dès le début, en examinant les politiques de localisation et/ou de répartition des industries, on a dit qu'elles ne coïncident pas toujours, ni nécessairement, avec les politiques de zoning industriel.

Même lorsque le zoning poursuit les mêmes objectifs que les politiques d'expansion régionale ou nationale, d'autres instruments de localisation peuvent être prévus — comme dans le cas de la Belgique — qui ne sont pas obligatoirement liés à la notion de zone industrielle.

En dehors des zones industrielles, on peut considérer parmi les principaux instruments des politiques de localisation, les programmes d'infrastructures et les avantages fiscaux, financiers, en matière de crédit et administratifs.

Pratiquement, tous les pays fortement industrialisés considèrent l'organisation des infrastructures comme un des moyens les plus efficaces pour maintenir à un taux élevé le développement des activités économiques, réduire les frais (surtout ceux des transports) et, en

principe, faciliter l'expansion des industries. Des programmes importants d'infrastructures, sur le plan des grandes voies de communication — routes, autoroutes —, des ouvrages portuaires, et des voies fluviales et navigables, etc. ont été élaborés et menés à bonne fin dans tous les pays de l'Europe centrale et de l'Europe septentrionale. La France a atteint ses objectifs à vaste rayon grâce à sa politique d'aménagement du territoire. La Grande-Bretagne et les Etats-Unis ont à leur tour entrepris avec une ardeur remarquable l'organisation de vastes et modernes ouvrages d'infrastructures.

L'Italie enfin a mis en œuvre un vaste programme d'infrastructures, visant à encourager une nouvelle répartition des activités économiques, par la création de la Cassa per il Mezzogiorno.

Il serait cependant difficile de mesurer en termes précis la valeur de ces programmes par rapport aux processus d'industrialisation. En effet, si l'organisation des infrastructures représente indubitablement le premier pas nécessaire à une intervention quelconque de développement industriel, elle a une signification particulière dans les cas surtout où, vu le niveau élevé de centralisation des activités économiques, des infrastructures et services inadéquats pourraient constituer de véritables goulots d'étranglement, ou dans les cas où les infrastructures seraient nécessaires pour favoriser l'extension de processus autonomes de développement industriel (c'est ce qui s'est produit, par exemple, aux Etats-Unis).

Les avantages (qui ont été exposés brièvement au chapitre II — 3.) représentent un instrument beaucoup plus souple et articulé pour orienter les localisations industrielles. En général, ces avantages sont les instruments les plus communément et largement employés pour accompagner les politiques d'expansion économique nationale et régionale. Il serait plutôt difficile de mettre en lumière le caractère fonctionnel qu'ils peuvent revêtir alternativement avec le zoning industriel.

En réalité, les politiques d'encouragement qui se traduisent par des avantages fiscaux, financiers, en matière de crédit et administratifs, ont la préférence — du moins dans de nombreux cas — parce que, vis-à-vis des organismes responsables, ils ne comportent un engagement qu'en termes financiers, sans mettre en jeu pour autant la capacité et l'efficacité sur le plan opérationnel; parce qu'ils sont plus souples, c'est-à-dire peuvent être corrigés plus facilement sans donner lieu à de graves déséconomies et, enfin, parce qu'ils se répercutent ou semblent se répercuter de façon moins sensible sur les décisions des en-

trepreneurs et sont donc plus en harmonie avec l'orientation d'un gouvernement à tendance libérale.

Il n'en demeure pas moins que les avantages ci-dessus ont, par rapport au zoning industriel, l'avantage essentiel qu'ils peuvent être adaptés facilement aux caractéristiques évolutives des différentes situations et peuvent être contrôlés aussi bien dans l'espace que dans le temps, de manière à assurer la continuité des processus de développement que l'on veut susciter, tandis que le zoning présente par rapport aux avantages le double intérêt de promouvoir l'expansion industrielle et d'assurer l'aménagement le plus rationnel du territoire. Joindre ces deux systèmes, c'est évidemment réaliser l'instrument optimal pour faire démarrer un processus d'industrialisation, à condition bien entendu que tant la définition des avantages que l'identification des zones industrielles correspondent effectivement aux problèmes à résoudre.

4. Conditions dans lesquelles le « zoning » industriel peut être considéré comme instrument optimal de localisation des industries

Les politiques adoptées par les différents pays en fait de zoning industriel ne sont pas comparables, entre elles, car elles répondent à des situations différentes, se servent de moyens différents, emploient des techniques d'action dissemblables, poursuivent des buts en principe analogues, mais souvent diversement articulés.

En effet, il peut s'avérer utile pour un pays d'organiser le zoning en confiant son exécution à des établissements spécifiques, en favorisant le financement par la création d'instituts de crédit spécialisés, en délimitant les zones de certaines dimensions, tandis que tout cela ne serait pas possible pour un autre pays. Il peut même s'avérer utile pour un pays de recourir à une politique de zoning industriel et non pas pour un autre.

Le zoning industriel, qui est d'abord un instrument d'urbanisme, est un fait technique avant d'être un fait de politique économique. C'est un modèle d'organisation des activités industrielles destiné, comme tel à subir l'influence des situations évolutives auxquelles il est lié. La notion de zoning industriel pourra être aussi considérablement modifiée lorsque seront modifiés les schémas technologiques, les modalités d'organisation, les systèmes de transport, les caractéristiques des produits énergétiques employés dans les procédés industriels, etc., et enfin, lorsque les schémas d'organisation des marchés d'approvisionnement et des débouchés se transformeront. Pour ces mêmes raisons

le zoning présente à l'heure actuelle, dans certaines situations, une valeur spécifique en tant qu'instrument de politique économique, précisément parce qu'il offre des avantages particuliers aux entreprises qui se localisent dans la zone.

La zone industrielle a donc été adoptée en tant qu'instrument de développement parce qu'elle permet, avec d'autres encouragements et avantages, de créer les conditions de base pour un processus d'industrialisation; en tant qu'instrument d'expansion, parce qu'elle assure l'instauration de facteurs d'agglomération; en tant qu'instrument de reconversion, parce qu'elle facilite le réaménagement des terrains, la remise en état des bâtiments et équipements industriels ainsi que, de toute façon, le réemploi de la main-d'œuvre industrielle disponible.

Mais le zoning industriel présente le plus d'importance en politique économique également, dans la mesure où il permet de combiner les critères à la base de l'action de développement économique et industriel avec ceux qui guident l'aménagement rationnel du territoire.

La zone industrielle est, en résumé, l'un des instruments que l'Etat peut employer pour réaliser sa politique de localisation des activités industrielles: si la politique de localisation se borne à définir les diverses utilisations souhaitables du sol, de manière à garantir au mieux l'exercice simultané des différentes activités, la zone prend alors un caractère marqué d'urbanisme et n'acquiert sa vraie valeur que pour autant qu'elle constitue une mesure obligatoire, en ce sens que les industries doivent se localiser dans la zone et non ailleurs.

Si, par contre, la politique de localisation se propose d'orienter la répartition des activités industrielles vers des régions non industrialisées, défavorisées ou en déclin, la zone prend alors le caractère d'instrument de politique économique et n'acquiert sa vraie valeur que pour autant qu'elle constitue une véritable incitation seule ou avec d'autres mesures supplémentaires ou parallèles — à la localisation des entreprises industrielles.

Tandis que, dans le premier cas, la convergence de la valeur technique de la zone, en tant que modèle de concentration des activités, avec sa valeur sur le plan de l'urbanisme, n'est pas rigoureusement indispensable, — bien qu'elle soit souhaitable, et qu'en général elle soit supposée, — pour que la politique suivie puisse aboutir à des résultats concrets, dans le deuxième cas, au contraire la valeur technique de la zone doit nécessairement coïncider avec sa signification sur le plan de la politique économique.

Le zoning industriel peut à la limite ne pas constituer un instrument essentiel pour un pays qui se propose lui-même d'orienter les localisations industrielles. On pourrait en effet croire qu'une action poursuivie en dehors des zones industrielles, et basée sur de grandes orientations, serait peut-être plus utile parce qu'elle permettrait à l'entreprise d'évaluer de manière autonome — mais toujours selon les grandes lignes tracées — les possibilités d'implantation optimale dans les différentes localités.

En réalité, la tendance spontanée à la concentration qui a mis au grand jour les avantages fondamentaux que les entreprises retirent des facteurs d'agglomération, a été l'un des principaux critères du choix fait par les organismes publics qui ont considéré et souvent adopté la zone industrielle comme instrument propre à susciter des processus de concentration dans les régions où une action de reconversion, d'expansion ou de développement est nécessaire. D'autre part, le fait de concentrer l'action sur une surface donnée permettait — comme on l'a déjà dit — à la collectivité d'accomplir une action plus efficace, sans disperser ses fonds sur une vaste étendue du territoire.

Il est évident que la zone industrielle fera l'objet, en tant qu'instrument de politique économique, d'une appréciation de la part des pouvoirs publics, en vue de faire conférer à la politique de zoning sa fonction dominante qui doit être celle d'assurer le bien-être collectif. Ainsi, le choix des terrains, des types d'entreprises à attirer, de la durée technique à donner à l'intervention, etc., feront partie de cette fonction dominante.

Lorsque la politique de localisation rentre dans un cadre plus large, par exemple, dans le cadre d'une planification économique à l'échelon national, les divers choix seront effectués en relation avec la fonction dominante qui est à la base de la politique prévue: le problème sera au fond de trouver une répartition des initiatives qui correspondent aux objectifs du plan.

Il est clair par conséquent que les pouvoirs publics, tout en définissant leur politique de localisation des industries, ne peuvent se fonder uniquement sur une fonction économique qui établirait l'égalité entre les dépenses à charge de la collectivité (par exemple, en organisant les infrastructures, les services et les équipements nécessaires à une zone, pour qu'elle devienne active) et les recettes que constitueront les rentrées fiscales additionnelles. Si le rapport entre ces dépenses et recettes aura de toute façon son importance au moment où

il faudra définir les orientations politiques, en ce sens que — toutes autres conditions égales par ailleurs — la localité choisie sera celle où l'écart (dépenses nettes pour la collectivité) sera moins élevé, ce qui aura le plus d'importance ou, du moins, influencera davantage l'attitude de la collectivité, sera l'existence de déséquilibres économiques et sociaux, ou de difficultés d'expansion économique et sociale sur le territoire considéré, déséquilibres et difficultés qu'il faudra éliminer.

En réalité, la localisation des industries est un sujet qui doit être abordé de deux points de vue différents: celui de l'urbaniste et celui de l'économiste. « The planner is the tactician who has to decide if a particular factory can suitably be placed in a specific spot. The strategists are the economists and the national planner concerned with the distribution of industry in the country as a whole. They deal with the inter-reaction of groups of industry and other forms of activity, and their treatment of the subject starts from the national (or international) considerations and works down to detail from there. Somewhere in the middle the two treatments cross »

Sans vouloir faire preuve d'une attitude dogmatique au sujet de la valeur absolue et indiscutable du zoning industriel, on peut donc conclure que dans une époque comme la nôtre où la répartition des activités industrielles devient chaque jour davantage, au point de vue de l'économie et de l'urbanisme, un des domaines de l'intervention publique, le zoning peut être considéré comme un instrument particulièrement valable, surtout dans certaines circonstances et certaines situations.

CHAPITRE III

LE ZONING INDUSTRIEL INSTRUMENT DE POLITIQUE URBANISTIQUE

A — La discipline urbaniste du zoning

1. Les origines de la législation relative à l'urbanisme

La politique de zoning remonte — ainsi que nous l'avons vu dans le premier chapitre — à la nécessité, reconnue dans tous les pays où cette enquête a été menée, de réglementer les différentes implantations sur un territoire donné afin d'éviter toute incompatibilité réciproque et toute concurrence nocive dans le domaine de l'utilisation du sol.

Une telle nécessité — évidente pour n'importe quelle implantation — est de toute première importance dans le domaine des implantations industrielles en vue de leurs caractéristiques particulières; par conséquent, c'est au niveau de compatibilité et de conditionnement réciproque entre les implantations industrielles et les autres utilisations du sol que, depuis le début du siècle, s'est imposée à l'attention des pouvoirs publics la nécessité d'adopter une discipline urbaniste, et ce notamment dans les régions déjà urbanisées.

Tout d'abord, aussi bien dans les pays de la C.E.E. qu'en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, les fonctions du zoning ne concernaient que l'urbanisme, même si par la suite cette fonction a été loin d'être la seule raison, voire la raison déterminante, de la création des zones industrielles.

Bien entendu, les premières mesures adoptées en matière d'urbanisme dans les différents pays ne visaient pas sciemment et n'avaient pas pour but précis la création de « zones industrielles », mais elles ont généralement entraîné l'adoption de mesures sectorielles et partiel-

les visant, par exemple, à séparer les implantations industrielles nocives ou gênantes des autres localisations. Par conséquent, ces premières mesures d'urbanisme n'ont entraîné qu'indirectement la création des premières zones industrielles qui ont été l'objet seulement plus tard d'une réglementation spécifique.

Comme nous l'avons vu, les premières dispositions ayant trait au zoning ont été adoptées aux Pays-Bas.

Dès 1875, les communes avaient reçu des pouvoirs les autorisant à éloigner des agglomérations urbaines les industries nocives ou tout au moins gênantes.

Ce n'est pourtant que par la loi de 1901 réglementant les logements que l'on définit, encore que de manière quelque peu épisodique, la zone industrielle en tant qu'espace destiné aux activités de production. En effet, c'est à partir de la deuxième guerre mondiale seulement que l'on aborde une véritable politique de zoning, qui ne devient alors rien moins que l'objet du *planning* national.

Jusqu'en 1945, conformément au caractère initial de la politique de zoning des Pays-Bas, les communautés locales ont adopté une politique essentiellement passive en ce qui concerne les localisations industrielles sur leur territoire, ignorant les problèmes y afférents et se bornant à assurer les services de base.

De crainte de limiter par des interventions les pouvoirs et les fonctions des entrepreneurs privés — suivant les principes de l'économie libérale —, les collectivités locales ont contribué à faire des zones industrielles prévues par la loi de 1901 essentiellement des terrains réservés à l'industrie, sans toutefois que les entrepreneurs soient obligés d'y implanter leurs établissements. Comme nous le verrons plus amplement, depuis 1945 les administrations locales ont profondément modifié leur attitude, même sur le plan purement urbaniste.

En France, les premières mesures dans le domaine de l'urbanisme remontent à 1919 (année où l'on a prévu les « plans d'embellissement et d'extension » pour toutes les villes dépassant 10.000 habitants); ces mesures, complétées en 1924 et en 1935, ne furent pourtant pas suivies d'une véritable politique de zoning (comme on le voit dans les plans approuvés entre 1920 et 1939, qui se bornaient généralement à prévoir le réseau de voies de communication et à fixer les espaces nécessaires aux services publics). Ce n'est que pendant la guerre, et plus spécialement lors des destructions massives de 1940 et 1941, que l'on réalisa la nécessité de définir les différentes fonctions d'utilisation

du sol urbain et d'affecter une partie du territoire aux activités de production.

La loi du 15 juin 1943, tenant compte de cette optique nouvelle, remanie les textes précédents et confère à l'action publique en matière d'urbanisme une organisation et une technique administrative tout à fait nouvelle.

Ce n'est toutefois qu'à partir de 1946, lors de la reconstruction de l'après-guerre, que nous assistons au démarrage d'une politique d'urbanisme moderne: loin de se borner à une simple reconstruction, elle vise à une redistribution des activités sur le territoire national. Dans ce contexte se dégagent les traits fondamentaux de la politique de zoning, qui va prendre une importance remarquable en France au cours des années suivantes, dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire.

La Belgique était également dépourvue d'une véritable politique de zoning avant la deuxième guerre mondiale; on peut pratiquement dire qu'elle manquait totalement de dispositions en matière d'urbanisme. Les villes industrialisées présentaient les phénomènes habituels de congestion et en même temps de vieillissement des structures industrielles, ainsi que des exigences toujours accrues et insatisfaites dans les domaines de l'infrastructure et des services publics.

Ces difficultés évidentes, qui s'annonçaient déjà au cours des années précédentes, sont devenues plus aiguës dans l'après-guerre, alors même que l'industrie était en plein essor.

La première loi belge en matière d'urbanisme remonte précisément au 2 décembre 1946; elle n'est appliquée, en réalité, que dans la moitié des communes. Elle prévoit essentiellement deux mesures en matière de règlement urbaniste concernant la localisation industrielle: premièrement, elle interdit l'implantation d'industries nocives ou gênantes dans les zones résidentielles ou dans leurs environs; deuxièmement, elle envisage l'élaboration de plans de développement communaux en vue de la création de « zones industrielles ».

Il ne s'agissait là que d'une première approche du problème, qui n'aurait trouvé une véritable application que par la suite dans la nouvelle politique d'aménagement et de développement régional.

Parmi les pays de la C.E.E. l'Italie constitue un cas particulier, car les premières zones industrielles (voir la zone prévue par la loi spéciale de Naples de 1904) visaient essentiellement le développement

économique; en fait, il n'existe pas une véritable législation en matière d'urbanisme jusqu'en 1942, même si les premières interventions en vue de réglementer l'utilisation du sol, qui comportent également des répercussions sur le zoning industriel, remontent à une époque plus éloignée (voir la loi de 1865 sur l'expropriation).

Ainsi que nous l'avons souligné par ailleurs, c'est surtout en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis que la politique de zoning a connu dès le début un essor remarquable.

Les expériences de ces pays sont toutefois profondément différentes: en Grande-Bretagne, la politique de zoning se fondait dès le commencement sur la volonté des pouvoirs publics de procéder à la décentralisation industrielle des zones congestionnées, et notamment du grand Londres, par la création d'agglomérations résidentielles et industrielles.

Aux Etats-Unis, par contre, le secteur privé a joué un rôle prédominant dans la politique de zoning, surtout à ses débuts.

En effet, « les complexes industriels planifiés » des Etats-Unis avaient surgi surtout, au cours des premières années, grâce à l'initiative privée, et les pouvoirs publics ne s'en étaient occupés qu'à partir de 1945. L'action de ces derniers dans le domaine du zoning a longtemps revêtu un aspect essentiellement « limité à l'autorisation de permis ».

Le zoning avait donc, initialement, un caractère surtout négatif, étant conçu comme un instrument permettant aux pouvoirs publics d'entraver ou tout au moins de contrôler certaines utilisations du sol jugées nocives ou dangereuses.

On trouve les premiers exemples significatifs à cet égard dans les règlements instituant cinq districts où l'on interdisait certaines implantations industrielles ayant des caractéristiques données (production ou stockage d'explosifs, industrie gênante ou nocive, etc.). Ce n'est qu'au début du XX^e siècle, lors d'un accroissement marqué de l'urbanisation, que l'on abandonne peu à peu cette position — basée essentiellement sur la nécessité de protéger la collectivité d'éventuels dommages ou dangers provoqués par des implantations industrielles — pour la remplacer par une optique plus large et souple des problèmes du « land use ».

Les premières normes en matière de zoning furent adoptées à Boston et à Los Angeles (il s'agissait d'un système d'ordonnances qui reconnut sept zones industrielles et qui provoqua la première décision

de la Cour suprême des Etats-Unis. La Cour reconnut en effet le caractère obligatoire de ces ordonnances interdisant l'utilisation industrielle des terrains en dehors des « zones industrielles » retenues. Aux Etats-Unis, ce fut New York City qui adopta en 1916 la première ordonnance complète en matière de zoning.

2. Justification et préalables de la politique de zoning

Après une période initiale, plus ou moins longue selon les différentes réalités nationales et pendant laquelle la discipline relative à l'utilisation du sol s'est affirmée de plus en plus en tant que système de règlements et source de pouvoirs toujours accrus du secteur public, la politique des zones industrielles — dans le cadre de la législation urbaniste est en train d'acquiescer également une importance marquante et une fonction déterminée et autonome.

Il est vrai que la politique de zoning dans certains pays — ainsi que nous avons pu le constater — n'est pas allée au delà de l'approche urbaniste, alors que d'en d'autres pays elle s'est imposée en tant que politique économique ou politique d'aménagement du territoire; cependant, il est tout aussi vrai que dans chaque système examiné l'on peut aisément reconnaître le « stade urbaniste » de la politique de localisation industrielle.

Nous avons vu très rapidement, dans leurs grandes lignes, les critères qui ont inspiré la création des zones industrielles. Les préalables et les justifications de la politique de zoning pourraient être résumés schématiquement de la manière suivante:

1. Incompatibilité entre les différentes fonctions d'utilisation du territoire urbain, due au fait que les anciennes installations industrielles étaient localisées dans des zones « centrales », caractérisées par la suite par d'autres utilisations prédominantes (surtout résidentielles et commerciales);
2. Strictement liées à ce que nous venons de dire plus haut, les conséquences nocives de certaines usines s'accroissent de moins en moins aux modèles de vie urbaine (notamment les implantations d'industries lourdes, bruyantes, nocives, etc.);
3. Le problème de la congestion, notamment en ce qui concerne les voies de communication et les transports qui, tout en entravant lourdement les différentes fonctions du trafic, entraîne des coûts élevés pour les pouvoirs publics, d'une part, et pour les entreprises industrielles situées dans des zones urbaines, d'autre part;

4. La carence de régions industrielles requises par l'expansion des complexes industriels existants. Le développement croissant des zones urbanisées a entraîné une saturation des espaces libres même dans les ceintures périphériques des villes, où avaient été généralement localisées les entreprises industrielles. Il est par conséquent de plus en plus difficile de résoudre les différents problèmes ayant trait à l'agrandissement, à l'expansion et à la réorganisation des complexes industriels existants sans recourir à leur réimplantation. Ils doivent être transférés — pour les raisons déjà exposées — dans des régions adéquates et, en tout cas, en dehors des zones résidentielles.

Il y a des raisons autres que celles d'ordre purement urbaniste qui conseillent de plus en plus la création de zones industrielles: elles sont soit d'ordre économique (il est possible de réaliser des économies externes et même internes grâce à la concentration de plusieurs complexes industriels en une seule région adéquate et équipée), soit d'autre genre (raisons de prestige et de promotion qui conduisent à préférer les installations modernes, présentant des avantages esthétiques et situées dans des régions « ouvertes », etc.).

Il est possible de retrouver ces motifs dans toutes les expériences considérées, même si dans chaque pays ont pu jouer des exigences particulières, que les différents rapports nationaux n'ont pas manqué de faire ressortir. Cependant, il est certain que, sur le plan de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, les facteurs que nous avons évoqués ont joué un rôle décisif — au point de vue historique — pour le démarrage d'une politique de zoning.

Nous traiterons par la suite ce sujet de façon plus approfondie lorsque nous indiquerons les objectifs retenus par les différents pays en matière d'action régionale.

3. Moyens de réglementation et développement de la législation dans les pays de la C.E.E., en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis

Après avoir brièvement évoqué les préalables, il convient d'examiner l'évolution de la réglementation en matière de zoning sous ses multiples aspects, qui varient considérablement d'un pays à l'autre.

Selon la réglementation en vigueur aux Pays-Bas, il ne s'agirait même pas, à proprement parler, d'une vraie politique de zoning, comme le reconnaît explicitement leur rapport national ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Cf. Rapport des Pays-Bas, p. 6.

La législation des Pays-Bas prévoit des mesures de caractère général sans pour autant se référer précisément à la création de zones industrielles.

En effet, celles-ci apparaissent plutôt grâce à l'initiative des communes qu'au choix du gouvernement central; leur orientation est donc, évidemment, sinon exclusivement, urbaniste. Toutefois, à partir de 1951 (lors de l'octroi du premier crédit, dans le cadre de la politique régionale d'industrialisation, pour le développement économique du sud-ouest de la province de Drenthe) ont été adoptées une série de mesures à caractère régional en faveur de l'industrialisation; il est possible d'y déceler les aspects essentiels d'une politique de zoning.

Dans ce sens on peut dire qu'au cours des dernières années la politique de zoning, tout en étant principalement caractérisée par une composante urbaniste, a aussi entraîné des répercussions territoriales.

Les instruments fondamentaux de cette politique sont confiés aux communes dans le cadre de leurs pouvoirs dans le domaine du zoning et de l'utilisation du sol urbain. Les communes jouent également un rôle de tout premier plan en Allemagne en vue de la création de zones industrielles (bien que la politique régionale soit plutôt limitée, visant surtout à l'industrialisation de « zones de développement » dans les régions frontalières, etc.).

Le plan d'aménagement du territoire constitue la base juridique de l'action communale en matière de zoning; comme nous l'avons déjà vu, les zones industrielles retenues par les différents plans d'aménagement n'ont pas valeur obligatoire pour les entrepreneurs, qui peuvent toujours se fixer ailleurs. Cependant, en général, les implantations effectuées dans les zones industrielles jouissent de facilités spéciales.

Parfois, les communes (ou les « syndicats » ou les consortiums de communes), après avoir fixé une zone industrielle, l'achètent, l'équipent et la revendent par lots aux industriels, et ce notamment lorsque l'industrialisation d'une certaine zone constitue un objectif à un niveau supracommunal ou au niveau du Land.

Le rapport national rappelle, parmi les exemples les plus marquants de politique régionale, imités par la suite par d'autres Länder — les mesures adoptées par la Rhénanie-Westphalie, par la Bavière et par le Schleswig-Holstein.

Il s'agit aussi des premiers exemples importants en matière d'application du zoning industriel à une politique de développement. Par ailleurs, l'expérience allemande définit les zones industrielles dans

le cadre de la discipline urbaniste (n'ayant généralement pas un caractère obligatoire, comme nous l'avons déjà remarqué).

Au Luxembourg il n'existe pratiquement pas une politique de zoning sur le plan de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, car ce n'est que pour des raisons de politique économique (surtout pour la reconversion de la région du nord et dans la tentative de diversifier la structure industrielle du pays) que l'on envisage de créer des zones industrielles.

Comme nous l'avons déjà largement souligné, l'expérience de la Grande-Bretagne est très différente, car la politique de zoning y fut adoptée en vue de restructurer le territoire sur une large échelle.

Au delà des différentes réalisations, pour nous borner à examiner la réglementation comprenant seulement des mesures de caractère général, nous rappellerons avant tout le « Town and Country Planning Act » de 1947 qui est le texte fondamental dans ce domaine; il prévoit, entre autre, que les organismes locaux doivent fixer sur leur territoire les zones destinées au développement industriel.

Cette loi fait suite au passage d'une politique de zoning industriel occasionnelle à une discipline systématique par laquelle le zoning se situe dans le contexte de la politique nationale de planification territoriale.

L'évolution successive des institutions (« New Towns » et « Expanded Towns », mise en œuvre du plan de développement des organismes locaux de planification, etc.) suit la ligne directrice fixée par la loi de 1947, même si l'accent est mis plutôt sur les conséquences économiques du zoning industriel que sur une optique notamment territoriale.

En France — ainsi que nous l'avons déjà constaté — avant la deuxième guerre mondiale il n'existait qu'un seul instrument de politique de zoning constitué par les « Plans d'embellissement et d'extension », qui ne traitaient d'ailleurs que rarement et épisodiquement de ce sujet.

La loi du 15 juin 1943 crée un instrument législatif de portée générale qui rassemble et élabore à nouveau les règles qui existaient auparavant. Dès lors, les étapes les plus importantes de la législation française en matière de zoning (ou tout au moins relatives au zoning industriel sous l'angle urbaniste) sont les mesures adoptées à plusieurs reprises en vue de réaliser une décentralisation des activités de

production de la région parisienne et de mettre en œuvre une politique d'aménagement du territoire.

Encore une fois, nous trouvons au départ la nécessité d'assurer certaines conditions sanitaires et la coexistence entre les différentes implantations dans les centres urbains: le décret du 27 octobre 1945 prévoit justement que les collectivités locales puissent refuser le permis de construire des installations industrielles dans certains cas explicitement définis (généralement pour des raisons d'ordre sanitaire ou urbaniste).

La politique d'aménagement s'inspire, d'une optique plus large dont le premier jalon est constitué par la loi du 8 août 1950 instituant le F.N.A.T. (Fonds national d'aménagement du territoire) en vue de fournir aux collectivités locales une aide financière pour la création de zones industrielles destinées à assurer — outre les tâches qui leur échoient normalement dans le contexte urbain (élargissement ou transfert d'entreprises locales) — la « décentralisation » industrielle.

A cette mesure — d'ordre exclusivement financier — fit suite très opportunément la loi du 6 août 1953 qui augmentait les pouvoirs d'expropriation des communes dans le but de réaliser les zones industrielles prévues par les plans d'urbanisme.

Ces dispositions successives visaient surtout à favoriser la décentralisation industrielle, notamment dans la région parisienne, et ce par différentes mesures d'ordre fiscal, financier, de crédit, etc.

Ce n'est que par l'ordonnance du 23 octobre 1958 que l'on enregistre une intervention sur le plan de l'urbanisme, encore en matière de procédures d'expropriation, simplifiant les mesures prévues par la loi de 1953. Enfin, surtout en vue de combattre la spéculation immobilière, la loi du 26 juillet 1962 fournit aux organismes locaux un autre instrument constitué par les « zones d'aménagement différé »: il s'agit des zones industrielles (ou même résidentielles) du plan d'aménagement du territoire où les collectivités locales, même si elles ne peuvent pas intervenir immédiatement, ont un certain droit d'option.

Entre temps avait paru le décret du 31 décembre 1958 qui réglemente les plans d'aménagement du territoire (plans généraux et plans détaillés) attribuant à toutes les communes la possibilité de réglementer, jusque dans le détail, le type et les caractéristiques des constructions ainsi que leur distribution sur le territoire communal. Le décret du 30 novembre 1961, prévoyant une réglementation nationale en matière

d'urbanisme, établit en particulier les règles d'implantation des établissements.

Outre ceux que nous avons énumérés, la politique de zoning dispose d'autres moyens qu'il faut également considérer. Il s'agit, en particulier, de mesures adoptées dans le cadre de la politique de développement régional qui, tout en n'ayant pas été conçues dans un but spécifiquement urbaniste, en réalité entraînent également — dans le cadre de la restructuration territoriale du pays — une différente distribution des fonctions dans l'espace et une utilisation du sol plus articulée.

A partir de la création — après 1951 — des premières « Commissions officielles d'aménagement » jusqu'à l'introduction de véritables mesures de « régionalisation » du plan économique (moyennant les tranches opératoires appliquées au IV^e plan 1962-1966), on peut assister à une intégration progressive des instruments de politique économique et d'aménagement du territoire.

Il faudrait, entre autres, souligner la fusion en un seul document des plans régionaux de développement économique et social et des plans d'aménagement régional, ainsi que la création d'un Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire et l'institution, auprès du Commissariat au plan, d'une Commission nationale pour l'aménagement du territoire.

L'un des buts principaux de la politique d'aménagement régionale se propose de freiner la tendance à une concentration ultérieure de la population et des activités de production, surtout dans la région parisienne. On essaie de décentraliser par la mise en valeur et le développement des différentes économies régionales (soit au moyen de plans régionaux, soit par une certaine « régionalisation » du plan national).

Au point de vue du réaménagement du territoire et de l'urbanisme, cette approche implique, outre une décentralisation sur vaste échelle, aussi un « remodellement » des quartiers au centre des villes et la création de zones industrielles situées en dehors des agglomérations urbaines.

La décentralisation à brève et longue distance va donc de pair : souvent les zones industrielles remplissent ces deux fonctions, prévoyant parfois à l'intérieur d'elles-mêmes des espaces destinés à de nouvelles industries provenant de l'extérieur, qui se différencient des espaces réservés aux entreprises locales que l'on a transférées des zones urbaines centrales.

Il faudrait souligner, à ce propos, que ces nouveaux instruments permettent d'atteindre des résultats extrêmement intéressants dans le domaine du zoning industriel, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

En Belgique, ce n'est que dans le deuxième après-guerre que sont mises en œuvre par les pouvoirs publics des mesures en matière d'urbanisme: la première intervention dans ce domaine remonte au 2 décembre 1946 et n'est pas appliquée en fait que par la moitié environ des 2.600 communes belges.

Auparavant le problème du zoning industriel ne s'était jamais posé, malgré les conséquences négatives, de plus en plus évidentes, d'une industrialisation désordonnée au cœur même des villes, avec nombre d'inconvénients d'ordre social et sanitaire.

A partir de 1946, nous avons une intervention purement négative, qui se traduit d'abord par l'interdiction de construire de nouvelles implantations nocives ou gênantes à l'intérieur des zones résidentielles ou dans leurs environs immédiats, ensuite par la mise en œuvre de plans de réaménagement du territoire communal qui envisagent la création de zones industrielles.

Cependant, le « great leap » en ce qui concerne le zoning a lieu, comme en France, lors du démarrage d'une politique d'aménagement du territoire. Par la loi du 29 mars 1962, d'après laquelle l'Etat peut établir des plans régionaux et les communes doivent appliquer sur leur propre territoire des plans d'aménagement, il devient plus courant de prévoir des zones industrielles qui vont s'insérer dans les plans de restructuration et de développement régional.

Le territoire belge a été divisé en 33 régions de base pour lesquelles le plan a entrepris des études: cependant, à l'heure actuelle, aucun plan régional n'est parvenu à sa phase terminale (1).

Pour la localisation des zones industrielles on a recours à un ensemble complexe d'études et de recherches afin d'assurer l'exploitation complète des ressources des différentes régions (en termes de main-d'œuvre, d'infrastructure, etc.).

L'expérience italienne — tout en évoluant d'une façon analogue sur plusieurs fronts à celle des pays de la C.E.E. que nous avons examinés — présente toutefois des caractères originaux:

(1) Cf. Rapport de l'équipe belge, p. 4.

Premièrement, les origines lointaines de l'intervention en matière d'urbanisme, que l'on peut faire remonter à la loi de 1865 concernant l'expropriation à des fins d'utilité publique. Deuxièmement, le fait que les premières mesures adoptées pour la création de zones industrielles s'inspirent déjà d'exigences de politique économique et non pas urbaniste (loi spéciale pour Naples de 1904, qui institue la première zone industrielle italienne). Enfin, la distinction marquée entre les instruments prévus par la législation concernant l'urbanisme et ceux qui ont été introduits par la législation spéciale (et en particulier par les normes en faveur des régions du Mezzogiorno) qui, tout en ayant essentiellement des objectifs de politique économique, se traduit également par une action d'aménagement du territoire.

D'après la loi urbaniste n° 1150 du 17 août 1942, encore en vigueur actuellement, les différents plans constituent les instruments essentiels d'intervention: il s'agit de plans territoriaux de coordination, plans intercommunaux, plans généraux et détaillés d'aménagement (pour ne pas citer d'autres instruments d'importance secondaire — sur le plan du zoning — tels que les programmes ayant trait au bâtiment, les plans paysagistes et les règlements communaux de construction, qui remplacent le plan général d'aménagement dans les communes de moindre importance).

Les plans territoriaux de coordination, qui sont appliqués à l'échelon régional, sont rédigés par les « *Provveditorati regionali alle Opere pubbliche* » (organes périphériques du ministère des travaux publics); ils se proposent de définir sur une vaste échelle les différentes utilisations du territoire et du réseau des grandes infrastructures et, dans ce cadre, d'identifier en principe les zones à vocation industrielle, choisies d'après des critères géographiques et territoriaux aussi bien que socio-économiques.

Les plans intercommunaux concernant le territoire de plusieurs communes voisines sont confiés à l'une des communes intéressées (après autorisation du ministère), et ils aboutissent à toute une série de règles et de prévisions sur l'utilisation du sol analogues à celles des plans généraux d'aménagement. Ils n'ont pourtant pas par eux-mêmes un pouvoir opérationnel: leurs mesures doivent être assumées ou adoptées par le plan général d'aménagement de chaque commune intéressée au plan intercommunal.

Les plans généraux d'aménagement (aussi bien que les plans détaillés qui assurent leur mise en œuvre pour les différentes tranches

du territoire) constituent l'instrument de base de la réglementation urbaniste ⁽¹⁾: ils définissent en détail l'utilisation du territoire communal, le réseau des voies de communication, le système des clauses limitatives concernant les constructions, les espaces verts et les zones destinées aux services publics.

C'est dans le cadre des plans généraux d'aménagement que l'on définit les zones industrielles, à savoir les tranches du territoire communal où vont se concentrer les implantations des unités de production, qui respectent uniquement les règles du Plan en ce qui concerne la hauteur et le volume des bâtiments, leur alignement, etc.

La situation des zones industrielles créées par une législation spéciale est différente, soit qu'il s'agisse de zones « traditionnelles », soit qu'il s'agisse des « zones ou noyaux de développement industriel » prévus par la loi n° 634 du 29 juillet 1957 et par ses modifications successives.

Dans les deux cas, des organismes spéciaux sont prévus, en général sous forme de consortiums de droit public, avec la participation — exclusive et prédominante — des organismes locaux de la région.

Tout en étant foncièrement différentes dans leurs caractéristiques institutionnelles et de gestion, dans leurs objectifs et surtout dans leur conception (ceci dû aux époques et aux circonstances de leur création), les zones traditionnelles et celles instituées par la législation spéciale ont en commun la caractéristique d'avoir des objectifs autres qu'un aménagement du territoire rationnel et coordonné.

Lorsqu'il s'agit de zones traditionnelles, les programmes d'urbanisme se sont généralement limités à prévoir une distribution *interne* des lots industriels, des infrastructures et des services; le plus souvent il n'y eut aucune tentative d'insérer la zone industrielle dans le contexte territorial et, partant, le plan d'aménagement de la zone n'a pas été coordonné avec les plans généraux d'aménagement des communes intéressées.

Lorsqu'il s'agit des « zones et noyaux de développement industriel » prévus par la législation spéciale, l'aménagement urbaniste rationnel — tout en étant subordonné à l'objectif prioritaire du développement économique et surtout industriel — constitue par contre un but explicitement reconnu par la loi et souligné dans les circulaires

(1) Egalement du fait que, jusqu'à présent, aucun plan territorial de coordination et aucun plan intercommunal n'ont atteint leur phase terminale.

ministérielles relatives aux critères qu'est censé de suivre tout plan d'aménagement. Ces plans sont un instrument fondamental de la politique d'aménagement des zones et des noyaux: bien que l'on puisse les comparer — en ce qui concerne leur efficacité juridique — aux plans territoriaux de coordination, ils ont en réalité une envergure supérieure et ils arrivent à formuler des prévisions concernant les besoins en services publics et les initiatives aptes à favoriser un essor industriel rapide ⁽¹⁾.

Pratiquement, les plans d'aménagement constituent l'application concrète, à l'échelon territorial, des prévisions effectuées en matière de développement économique.

Ils se basent sur de nombreuses études et enquêtes et leur élaboration est très complexe; ils sont généralement rédigés par des sociétés d'experts spécialisées.

Les plans d'aménagement des zones et des noyaux, bien que prévus dans les buts non exclusivement territoriaux, constituent l'institution la plus moderne et susceptible d'évoluer positivement du système législatif actuellement en vigueur en Italie (où l'on attend depuis nombre d'années que soit approuvée une nouvelle loi en matière d'urbanisme).

Aux Etats-Unis, les zones industrielles présentent des caractéristiques différentes, selon la période où elles ont été créées, selon la nature de l'organisme qui les a instituées, les objectifs que l'on se proposait d'atteindre tour à tour, etc.

Nous avons déjà examiné à fond cette matière en parlant du zoning en tant qu'instrument de politique économique: nous nous proposons d'examiner au cours de ce chapitre les aspects les plus importants des zones industrielles américaines du point de vue plus spécifiquement urbaniste.

Il faut souligner en premier lieu que les problèmes du « land use » sont ressentis beaucoup plus profondément aux Etats-Unis qu'ils ne le furent dans la plupart des expériences européennes que nous avons examinées.

Ceci est vrai aussi bien pour les zones surgies grâce à l'initiative de groupes privés (notamment de sociétés immobilières et de compagnies de chemin de fer) que pour la plupart des zones créées par l'initiative publique (surtout celle des différents Etats fédéraux et des commu-

(1) Cf. Rapport de l'équipe italienne, p. 77 et s.

nautés locales); ce n'est que dans une époque relativement récente que l'on a commencé à envisager la politique de zoning comme un instrument pour atteindre des résultats d'ordre économique, et spécialement en vue d'accélérer le processus de développement des zones moins développées, ou pour atteindre des objectifs de reconversion ou d'expansion dans les zones industrielles en crise ou caractérisées par des phénomènes de congestion, ou par une faible diversification du secteur industriel. La « zone industrielle planifiée » ou le « complexe industriel planifié » (termes d'emploi courant aux Etats-Unis pour indiquer le zoning) sont prévus pour résoudre des problèmes d'urbanisme.

D'après une définition très connue de William Lee Balving ⁽¹⁾, « la zone industrielle doit être suffisamment étendue et doit être opportunément divisée afin d'éviter que les régions environnantes soient destinées à des utilisations de moindre importance. L'autorité compétente est chargée d'assurer la compatibilité entre espace et communauté et de protéger les investissements effectués dans la zone retenue.

Le plan global qui stipule les critères d'occupation du territoire doit être conçu de façon à éviter toute incompatibilité entre les activités prévues et les activités existantes, d'une part, et les caractéristiques de la communauté où la zone est située, d'autre part. Le plan doit prévoir des routes aptes à faciliter le trafic lourd et léger, les espaces réservés, les dimensions minima des lots, les taux minima d'utilisation du territoire, les réglementations architectoniques, les exigences d'espaces verts et les conditions spécifiques d'utilisation du sol. Et ce, dans le but de prévoir les niveaux de densité et les caractéristiques des espaces verts nécessaires en vue d'une intégration harmonieuse avec les territoires environnants. »

En réalité, le « complexe industriel planifié » est formé par une zone opportunément divisée, qui jouit de facilités spéciales dont l'utilisation industrielle est prévue par un « plan global » qui régit l'aménagement, le contrôle et l'utilisation du territoire, la localisation du réseau des transports routiers et ferrés ainsi que la nature et la capacité des services.

Si l'on considère les caractéristiques des zones industrielles aux Etats-Unis et notamment le fait qu'elles ont surgi pour la plupart grâce à l'initiative privée (le gouvernement n'a créé, au cours des 60

(1) Cf. Rapport de l'équipe des Etats-Unis, p. 2.

dernières années, que 11 % des « complexes industriels »), on peut aisément comprendre les aspects urbanistes de l'action publique en matière de zoning.

En effet, si l'on divise schématiquement les interventions publiques selon qu'elles soient « limitées à l'autorisation de permis » (à savoir celles qui se bornent à prévoir les normes qui réglementent les implantations industrielles), ou « promotionnelles » (c'est-à-dire celles qui se traduisent concrètement en action directe des gouvernements fédéraux, d'Etat et locaux), il ressort facilement que les premières sont de loin les plus nombreuses.

La localisation des installations industrielles vient s'insérer, en grande partie, dans le schéma habituel du zoning du territoire, à savoir la « division » du territoire en districts ayant une réglementation différente.

La faculté de promouvoir le zoning rentre généralement dans les pouvoirs exécutifs du gouvernement, que ce soit au niveau d'Etat, local ou national.

Aux Etats-Unis, 1.261 des 1.355 villes dont la population atteint au moins 10.000 habitants (soit 93 % du total) avaient en 1963 un organisme officiel qui s'occupait de la planification du territoire.

Dans la plupart des villes américaines (82 %), des départements préposés au bâtiment sont les organismes ayant le pouvoir de rendre obligatoires les ordonnances en matière de zoning.

Malgré cette vaste diffusion, la réglementation des localisations et de l'utilisation du sol est un instrument relativement récent aux Etats-Unis. On pourrait même affirmer que la conception moderne de zoning est tout à fait nouvelle.

Auparavant, les normes régissant l'utilisation du sol, au lieu de s'inspirer de principes de planification territoriale, visaient généralement la sauvegarde de certaines valeurs et *exigences collectives* par l'introduction de clauses limitatives concernant l'implantation industrielle.

Les premières expériences en matière de zoning remontent, en effet, aux activités de manipulation de matières dangereuses et nocives; des dispositions en interdisaient formellement la production et le stockage dans les zones résidentielles ou commerciales des villes.

Il s'agissait généralement de mesures plutôt sanitaires qu'urbanistes; des critères précis de zoning ne furent introduits que par les

réglementations adoptées à Boston et à Los Angeles au début du siècle, et ensuite par l'ordonnance de zoning adoptée à New York City en 1916.

Los Angeles constitue le cas le plus remarquable: dans la période 1909-1911, plusieurs ordonnances de zoning établirent sept zones industrielles, interdisant l'implantation de certaines activités de production dans les autres parties de la ville.

Ces ordonnances furent contestées devant la Cour suprême qui en reconnut la validité, instituant ainsi un précédent dont on ne saurait nier l'importance.

À l'heure actuelle, chaque Etat est en train de mettre au point une législation en vue de généraliser le pouvoir de zoning et de le conférer aux communes. Houston au Texas est la seule ville importante dépourvue d'ordonnances en matière de zoning.

Les principes sur lesquels se base la législation concernant les zones destinées aux implantations de production (« zones industrielles » vis-à-vis des « zones résidentielles » et des « zones consacrées aux loisirs ») ont été énoncés de la façon suivante:

« Les zones industrielles devraient être situées à une distance convenable des espaces résidentiels, à proximité des axes routiers et de transit afin que l'accès et la sortie en soient facilités; elles devraient également être proches d'autres régions industrielles, afin que les services accessoires communs puissent avoir accès aux routes de liaison.

Il faudrait situer certaines zones industrielles dans des lieux accessibles aux moyens de transport lourds et aux lignes de services auxiliaires. La localisation de ces zones requiert des terrains suffisamment vastes, d'un développement aisé, situés convenablement par rapport aux utilisations prévues. »

Ces principes tiennent évidemment compte de l'évolution survenue dans l'évaluation des établissements industriels par rapport à la communauté urbaine, évolution dont nous avons déjà parlé.

En partant d'une position initiale de méfiance et d'hostilité vis-à-vis des conséquences gênantes ou dangereuses de certaines activités industrielles, on est parvenu à une évaluation plus réaliste des conséquences positives de l'industrialisation pour le développement équilibré de la communauté.

D'où la nécessité d'adopter des mesures relatives aux localisations industrielles non seulement en vue de réglementer l'utilisation du

sol, mais aussi afin de permettre des localisations avantageuses pour les entrepreneurs.

Parmi les autres problèmes de zoning, a pris une importance spéciale celui concernant la destination exclusive de la zone industrielle aux utilisations de production et, partant, la tendance à éviter toute implantation d'autre genre (d'ordre résidentiel, commercial, etc.) à l'intérieur des zones industrielles.

L'expérience accomplie aux Etats-Unis démontre les difficultés et les coûts élevés d'une opération visant à éliminer ces installations à des époques postérieures à leur implantation; par conséquent, il y a une tendance à adopter exclusivement le zoning industriel avec interdiction de localiser des installations d'un autre genre à l'intérieur des zones retenues.

En 1954, un tiers environ des villes américaines ayant une population d'au moins 10.000 habitants disposait d'ordonnances de zoning interdisant de nouveaux développements résidentiels dans les zones industrielles.

Le droit d'expropriation, largement reconnu aux Etats-Unis avec une interprétation plus large qu'ailleurs, constitue une intervention particulière en matière de localisation industrielle. Les organismes de production, même semi-publics, peuvent recourir à l'expropriation pour s'installer sur le territoire retenu; ce principe est appliqué, dans une acception plus large, dans les zones urbaines qu'il faut « assainir ».

Les gouvernements locaux ont le droit d'exproprier les propriétés privées abandonnées, de détruire les structures ne répondant pas à un standard donné, ainsi que de les améliorer en vue de nouvelles utilisations et de les vendre afin qu'elles soient reconverties pour des utilisations industrielles.

Dans ce cadre, l'activité de l'organisme de financement pour l'habitat (HHFA) a une importance majeure: il s'agit d'un organisme fédéral opérant dans le secteur de l'assainissement et de la reconversion des espaces.

Cet organisme a le droit d'intervenir soit dans les quartiers résidentiels malsains ou mal exploités, soit dans les territoires libres afin d'y promouvoir des implantations industrielles.

Les programmes de reconversion sont financés par le gouvernement fédéral pour les deux tiers (parfois même les trois quarts), et pour le reste par les communes.

D'après les données du rapport national, la plupart des projets de rénovation sont localisés dans les zones à prédominance résidentielle toutefois, les plans prévoient d'utiliser dans des buts résidentiels moins de la moitié des zones intéressées, la plupart du territoire étant destinée à de nouvelles utilisations commerciales, industrielles, publiques, etc.

Un exemple frappant dans ce domaine est représenté par une zone industrielle centralisée de 23 ha réalisée à Providence, Rhode Island. ⁽¹⁾

Si nous examinons d'autres formes d'action publique, nous pouvons citer les programmes d'intervention « ad hoc » (du genre Tennessee Valley Authority), l'intervention organisée récemment sur vaste échelle par l'A.R.A. (Administration pour la reconversion des espaces), introduite en 1961 dans le but de promouvoir une politique de développement régional, sans compter tous les autres programmes spéciaux d'intervention, qu'ils soient du ressort des autorités fédérales, d'Etat ou locales.

B — Les principaux objectifs urbanistes de la politique de zoning

1. Discipline des localisations industrielles dans la structure urbaine

Les objectifs fondamentaux — en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire — que l'on se propose d'atteindre grâce à une politique de zoning coïncident pour la plupart dans les différentes expériences considérées. Il existe cependant, d'une région à l'autre, des différences et des particularités parfois très marquées qu'il vaut la peine d'analyser (même s'il s'agit généralement de particularités liées aussi bien aux conditions économiques et institutionnelles de chaque pays qu'aux différentes époques auxquelles se rapportent les phénomènes observés).

Quoi qu'il en soit, toutes les expériences qui font l'objet de notre étude présentent un trait commun qui, tout en étant l'un des principaux objectifs de la politique de zoning, est également le point de départ — au point de vue historique — de la législation des différents

⁽¹⁾ Cf. Rapport de l'équipe des Etats-Unis, p. 23.

pays ou, tout au moins, des premières interventions dans ce domaine. Il s'agit de l'exigence de résoudre les problèmes relatifs à la réorganisation des centres urbains, souvent étouffés par des implantations industrielles qui remontent à une époque antérieure au développement de la ville, implantations désormais incompatibles avec les formes nouvelles, les dimensions et les modèles de la vie urbaine.

Ce phénomène présente des aspects partiellement différents: parfois ce sont des exigences de caractère public (telles que la nécessité de sauvegarder la santé de la collectivité ou la nécessité d'atteindre certains résultats dans le domaine social) qui ont stimulé la rénovation urbaine; dans d'autres cas, c'est surtout l'initiative privée qui a encouragé l'aménagement du territoire, pour répondre aux intérêts des entrepreneurs.

Il est cependant facile de reconnaître que, dans presque tous les pays examinés, ce sont des exigences d'ordre public qui déterminent la première phase d'intervention des pouvoirs publics, notamment des administrations locales, dans le domaine de l'urbanisme.

Nous avons constaté que souvent la nécessité de réglementer toute une série d'implantations dont les productions sont nocives, gênantes ou dangereuses — parfois même d'en interdire l'implantation à l'intérieur des centres urbains — entraîne l'adoption des premières mesures en matière de localisation industrielle.

Cette approche est l'un des traits marquants des législations belge et française; elle a également caractérisé la politique d'intervention aux Etats-Unis dans sa phase initiale.

Il s'agit d'une approche encore très sommaire au problème du zoning; en effet — comme nous l'avons constaté —, ces premières mesures ne sont que les signes avant-coureurs de l'action des pouvoirs publics à l'égard des localisations industrielles.

De premières mesures protectrices ou prohibitives visant à défendre ou — tout au moins — à décourager l'implantation de certaines activités de production dans les centres urbains impliquent la création de zones décentralisées où l'on puisse installer sans dommage des productions nocives ou dangereuses. C'est ainsi que s'annonce le phénomène de la zone industrielle.

Du reste, de par ses caractéristiques, le premier processus d'industrialisation a impliqué une commixtion entre les différents types d'implantations qui ont été localisées sans aucune optique rationnelle du développement urbain, ce qui n'a pas manqué de donner lieu à

une incompatibilité croissante entre les différentes utilisations du sol, ainsi qu'à toute une série de déséquilibres et d'interférences (surtout entre les fonctions et les localisations productives et résidentielles).

Il suffirait de citer quelques passages du rapport italien, que l'on peut appliquer également aux pays de la Communauté, tout au moins dans leurs caractéristiques fondamentales ⁽¹⁾.

A l'origine, les implantations productives ont été réalisées dans les villes les plus importantes afin d'exploiter un système de liaisons plus aisées, une infrastructure et des équipements plus étendus, de plus grandes facilités d'échange, une large disponibilité de main-d'œuvre qualifiée, etc.

Ces implantations à l'intérieur du noyau urbain ont tout d'abord été réalisées sans que l'on tienne compte des autres utilisations du sol, et les premières usines furent installées librement partout ou, au maximum, avec une certaine tendance à s'approcher des gares et des grandes infrastructures (conditionnées dans leur implantation par la disponibilité d'espaces suffisants, ce qui était loin d'être un problème difficile à cette époque).

La saturation progressive des zones urbaines disponibles pour les implantations industrielles, l'exigence d'agrandir et de restructurer (ce qui était devenu impossible autour du noyau original de l'entreprise), les difficultés croissantes provoquées par la congestion des régions métropolitaines (difficulté de recruter la main-d'œuvre sur place, congestion des services publics, etc.) ont fait ressortir de plus en plus la nécessité de décentraliser, et ce même d'un point de vue purement privé.

Au début ce phénomène s'est traduit par une décentralisation à courte distance, par un déplacement des installations de production — dans la limite du possible — vers la banlieue des villes, les éloignant des zones résidentielles ainsi que des services et des équipements les plus importants, afin de limiter les dommages provoqués par la commixtion typique des zones mixtes, avec leurs problèmes de trafic, d'hygiène, etc.

Ce processus de « spécialisation » de l'utilisation du sol urbain est allé de pair avec la tendance à doter toute zone industrielle de systèmes routiers et d'infrastructures telles que l'on puisse limiter au

⁽¹⁾ Cf. Rapport de la délégation italienne, p. 15 et s.

minimum toute interférence avec les services destinés à l'agglomération urbaine.

Ce processus de décentralisation des zones industrielles n'a pas manqué d'entraîner des inconvénients et de susciter des résistances de tout genre. Il est avant tout allé à l'encontre des exigences des collectivités locales qui ont non seulement rencontré des difficultés dans l'équipement des régions suburbaines, mais qui souvent n'ont pas été en mesure de prendre l'initiative ou même de coordonner ce processus de décentralisation.

Très souvent ce sont donc les entrepreneurs eux-mêmes qui ont pu librement prendre des initiatives, avec le résultat que les mêmes problèmes de congestion de la zone urbaine se posent maintenant sur une plus vaste échelle car, dans son expansion, l'agglomération urbaine a désormais atteint de nouvelles zones industrielles qui ont été rapidement englobées dans la région urbanisée.

Parfois le développement des implantations industrielles s'est allié à celui des noyaux résidentiels et des services destinés, pour la plupart, aux travailleurs des industries situées dans la banlieue des villes, qui jouent ainsi de plus en plus le rôle de véritables « cités-satellites ».

Dans une phase successive, on a pu constater la nécessité de créer des zones industrielles beaucoup plus étendues, à cause des nouvelles exigences techniques et productives qui se sont manifestées au sein des secteurs industriels et à la suite du développement rapide du progrès technologique.

Dans cette optique, on tend partout à créer des zones industrielles dont la structure est très différente de celle des zones urbaines d'autrefois; on prévoit, entre autres, toute une série de services complémentaires destinés spécialement à l'industrie, services qui caractérisaient autrefois l'agglomération urbaine.

L'action des pouvoirs publics joue donc un rôle de réaménagement de la structure industrielle « urbaine » d'après un processus spontané entamé par les entreprises elles-mêmes, répondant à des raisons économiques objectives.

Dans ce cas aussi la création de zones industrielles répond surtout à des exigences d'ordre public, en vue de structurer selon des lignes données et cohérentes les différentes fonctions de la ville.

L'expérience de décentralisation « à courte distance » des industries situées dans les villes portuaires de la Belgique (Anvers, Gand,

Bruxelles, Bruges) présente des aspects analogues; leurs exigences de restructuration se limitent encore actuellement à ce niveau. Il est possible de retrouver des phénomènes analogues en France et aux Pays-Bas; même aux Etats-Unis — où le problème présente pourtant des aspects particuliers — la nécessité de décongestionner les régions urbaines canalisant les activités économiques vers une relocalisation suburbaine ou périphérique (soulignant un processus spontané en cours) a constitué l'un des incitatifs les plus puissants pour la création de zones industrielles de la part des collectivités locales.

Cependant, les résultats insuffisants de la décentralisation « à courte distance » font appel à une politique mieux articulée et de plus large envergure de la part des pouvoirs publics, qui se fonde sur un examen plus poussé des causes de la croissance économique et des déséquilibres qu'implique un processus de développement. Ces facteurs entraînent un dépassement ultérieur des termes strictement « urbains » de la décentralisation industrielle et requièrent l'élaboration d'une politique de zoning axée sur des bases territoriales plus vastes.

2. Les zones industrielles en tant qu'instrument d'aménagement du territoire

Ce passage marque également la transition d'une politique de zoning visant à atteindre des résultats sur le plan exclusivement urbaniste à une politique de zoning insérée dans une optique d'aménagement du territoire, voire conçue comme un instrument de politique économique.

Dans tous les pays où notre enquête a été menée, cette transition marque le démarrage d'une politique d'action régionale. A ce sujet la politique française d'aménagement du territoire et de « régionalisation » du plan national acquiert une importance spéciale, ainsi que la politique de développement et d'aménagement des 33 régions en Belgique. Les différentes étapes de la législation anglaise — depuis les « New Town Acts » de 1946 et 1949 aux « Local Employment Acts » de 1960 et 1963 en passant par le « Town Development Act » 1952 — par lesquelles on est parvenu à la conception actuelle de l'« Industrial Estate » (que nous avons discutée au cours des chapitres précédents); l'expérience allemande — quoique très limitée — de planification territoriale réalisée par les Länder (Rhénanie-Westphalie, Bavière, Schleswig-Holstein); l'expérience italienne des zones et des noyaux de développement industriel aussi bien que les tentatives d'action territoriale réalisées au moyen des plans intercom-

munaux et des plans de coordination, ont aussi une importance qu'on ne saurait sous-évaluer.

Dans ce cadre les objectifs d'urbanisme et les objectifs d'aménagement du zoning sont liés — parfois avec un rapport d'interdépendance — à des finalités d'ordre économique, notamment à des exigences de développement, d'augmentation de l'emploi, de diversification de la production, de reconversion industrielle, etc.

En principe, les programmes d'aménagement du territoire visent à un développement territorial équilibré: il s'agit de décongestionner et de décentraliser et — dans les expériences les plus avancées — de mettre en œuvre les infrastructures nécessaires, directement ou indirectement, aux zones industrielles (on entend par là non seulement l'infrastructure à l'intérieur de la zone, mais aussi les liaisons extérieures avec le territoire environnant et « l'armature urbaine », support indispensable de toute zone industrielle).

Il s'agit, la plupart du temps, d'objectifs qu'il est possible de retrouver épisodiquement dans les différentes expériences considérées: obéissant chacune à des lois particulières, elles sont dépourvues de toute orientation unificatrice, même à l'échelon national.

Sous cet angle, l'expérience des zones et des noyaux prévus par la législation spéciale italienne mérite une attention particulière, car ces plans d'aménagement du territoire visent — généralement — à réaliser des objectifs urbanistes différenciés selon le degré de développement économique et selon l'aménagement de chaque zone.

Cela revient, en pratique, à classer les zones en trois catégories différentes ⁽¹⁾.

Dans les zones appartenant à la première catégorie (zones en cours de développement accéléré, caractérisées par des implantations industrielles de grande importance, à localisation préalablement fixée), l'intervention, sur le plan de l'urbanisme, devrait conduire à une rationalisation des objectifs d'aménagement et équipement par rapport aux implantations industrielles déjà réalisées, tout en définissant — en même temps — l'ensemble des infrastructures et des équipements destinés aux agglomérations industrielles majeures (fixés préalablement par rapport aux ensembles les plus importants).

Des clauses limitatives sévères réglementent aussi la localisation des activités complémentaires liées aux industries de plus grande enver-

⁽¹⁾ Cf. Rapport de l'équipe italienne, p. 85 et s.

gure, en ce qui concerne aussi bien la livraison des marchandises que l'emploi des produits et l'utilisation commune des grandes infrastructures ou des services à localisation fixe (gares, installations portuaires, bandes transporteuses, etc.).

Une plus grande liberté d'action est accordée pour la réalisation des agglomérations industrielles de moindre importance. Cependant, l'imprécision des choix et des programmes dans ce domaine finit par entraver la réalisation des œuvres prévues par le Plan général.

Dans les zones appartenant à la deuxième catégorie (il s'agit de zones caractérisées par un développement industriel assez répandu et par des implantations petites et moyennes), le Plan doit résoudre les problèmes liés à l'aménagement du territoire et parfois à la restructuration de l'ensemble de la zone urbaine et des terrains où seront localisées les industries. Il est de même appelé à mettre sur pied des équipements et des infrastructures de service adéquats, bien que de moindre importance au point de vue quantitatif. Equipements et infrastructures qui eu égard à l'importance des implantations industrielles, puissent néanmoins assurer une efficience technique optimale, créant un nouvel équilibre entre les centres urbains et les campagnes (en termes de fonctions résidentielles nouvelles, de mouvement et d'échange, de facilités d'accès).

Le Plan doit intervenir efficacement afin d'enrayer la concentration dans les faubourgs urbains ou même à l'intérieur des villes (en vue de jouir de quelques économies externes de base) d'implantations industrielles, concentration qui n'est qu'une tendance naturelle caractérisant un système axé sur des unités industrielles moyennes. Le Plan devrait également contrecarrer l'expansion progressive — faisant tâche d'huile — des agglomérations, qui ne pourront qu'engendrer une situation urbaine cahotique; ce qui entraînerait, en empêchant un aménagement rationnel du territoire, des coûts sociaux très élevés, insoutenables pour la collectivité.

Une action ultérieure du Plan en vue d'aménager la zone ou le noyau retenus est prévue pour les espaces appartenant à la troisième catégorie; il s'agit de territoires dépourvus de toute implantation industrielle importante, même si la zone est ou devrait être, « en puissance », susceptible d'un développement industriel.

Dans ce cas, le Plan ne peut que prévoir la mise en place d'équipements et d'infrastructures de base, généralement utiles à l'implantation industrielle. Leur importance ne pouvant se fonder sur aucun

préalable quantitatif, le niveau technique de ces programmes ne peut être que très approximatif.

3. Une expérience particulière: les « complexes industriels planifiés » aux Etats-Unis

L'expérience des Etats-Unis mérite une attention spéciale aussi bien par le nombre de données disponibles que parce qu'elle présente des caractéristiques spéciales et, en un sens, contradictoires, même par rapport aux tendances que nous avons soulignées dans les pages précédentes.

Les « complexes industriels planifiés » sont distribués sur l'ensemble du territoire des Etats-Unis, aussi bien dans les districts urbains que dans les districts agricoles: les premiers sont touchés plus profondément par ce phénomène et regroupent la presque totalité des zones industrielles américaines.

Le rapport national américain ⁽¹⁾ examine 67 zones industrielles situées dans des villes n'atteignant pas 50.000 habitants: il est intéressant de remarquer qu'environ la moitié d'entre elles a été créée grâce à l'initiative d'organismes privés locaux (il s'agit surtout de chambres de commerce et d'organisations économiques urbaines).

Dans les villes de plus d'un million d'habitants, l'apport des groupes économiques locaux diminue jusqu'à atteindre 13 %; dans le cas des villes plus grandes cet apport est presque négligeable.

Les sociétés immobilières (qui ont promu 42 % du total des zones industrielles dans les villes dépassant 100.000 habitants) et les sociétés des chemins de fer (assurant 36 % pour les mêmes villes, tandis que leur part n'atteint que 16 % dans les villes de moins de 100.000 habitants) jouent un rôle de plus en plus important au fur et à mesure qu'augmente la densité urbaine. L'apport des pouvoirs publics est par contre inférieur (il ne s'agit que d'environ 10 % pour les villes des différentes catégories, à l'exception des centres ayant entre 50 et 100.000 habitants où l'intervention des pouvoirs publics atteint 31 %).

Un problème de très grand intérêt a trait à la possibilité de calculer l'importance des « complexes industriels planifiés » en termes de superficie occupée.

A ce sujet, la Rand Corporation et Bartholemew ont mené deux enquêtes de toute première importance ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Cf. Rapport des Etats-Unis, p. 86 et s.

⁽²⁾ Cf. Rapport des Etats-Unis, p. 89 et s.

Le pourcentage de sol destiné à l'industrie tend à diminuer dans les centres urbains.

Un phénomène parallèle enregistre la diminution de la densité des implantations, c'est-à-dire du rapport existant entre la superficie consacrée effectivement aux ensembles industriels et le sol destiné à l'utilisation industrielle (exprimé en termes d'« implantations manufacturières par acre de terrain industriel »).

En ce qui concerne la distribution des unités industrielles, il est aisé de constater qu'aux Etats-Unis elle a un caractère différent dans les petites villes par rapport aux centres ayant une population supérieure.

Les implantations industrielles occupent en moyenne, pour des villes dont la population atteint 25.000 habitants, environ 10 % de la superficie du centre urbain et moins de 5 % des faubourgs. Par contre, dans les villes ayant une population supérieure l'industrie n'a droit qu'à un huitième des couronnes centrales et qu'à un cinquième (ou moins) des localisations dans le territoire suburbain.

D'après ces tendances il est facile de dégager d'autres données relatives à la politique de localisation réalisée par la création des « complexes industriels planifiés ».

Ces zones se situent généralement dans la banlieue des villes: les expériences les plus anciennes confirment cette règle (Chicago, Los Angeles, etc.) car elles furent situées en banlieue, même si à l'heure actuelle, à cause de l'expansion urbaine, ces zones sont englobées dans les centres urbains.

D'autre part, au cours des dernières années, l'exigence de décentraliser s'est imposée de plus en plus à cause du coût élevé des terrains situés dans les couronnes centrales qui décourage les acheteurs potentiels, et de l'abolition des avantages qui facilitaient autrefois une localisation centralisée (remplacement graduel des transports ferrés par des transports routiers; nécessité de disposer de vastes espaces destinés à l'expansion ultérieure des installations aussi bien qu'au chargement et au déchargement des marchandises; congestion croissante du trafic urbain, etc.).

Un autre facteur qui encourage les localisations décentralisées est constitué par la difficulté de procéder à un remembrement parcellaire d'une ampleur suffisante, et ce à cause de l'extrême morcellement que présente la propriété urbaine des villes américaines.

Malgré cette tendance désormais bien ancrée aux Etats-Unis de décentraliser les localisations industrielles, il existe encore quelques facteurs qui encouragent à réaliser des implantations au cœur des villes.

A cause des coûts élevés des établissements de ce genre, l'initiative privée peut rarement les prendre en charge, et ce sont généralement des organismes publics jouissant du droit d'expropriation qui réalisent ces implantations.

L'initiative des pouvoirs publics joue un rôle important surtout dans la réalisation des programmes d'assainissement urbain: au cours des dernières années, une douzaine de « complexes industriels planifiés » ont été réalisés dans des couronnes centrales des villes américaines: il s'agissait généralement de zones assainies occupées autrefois par des logements insalubres ou vétustes.

Au cours des dernières années, outre le projet de Providence, d'autres villes ont réalisé des zones industrielles centrales: entre autres New York City qui a créé trois « complexes industriels planifiés » couvrant 174 hectares.

Des initiatives analogues sont généralement entreprises dans le cadre des programmes de rénovation urbaine du H.H.F.A., dont nous avons déjà parlé au cours des chapitres précédents: « presque tous les 676 projets de rénovation urbaine et d'assistance fédérale en cours de réalisation en 1962 étaient localisés dans des zones résidentielles en phase de récession; 119 étaient destinés à une utilisation à prédominance industrielle ou exclusivement industrielle ».

Il s'agit, de toute façon, de zones industrielles *sui generis* dont l'on ne peut prévoir l'extension en dehors d'une action d'assainissement urbain du genre indiqué.

C — Organisation interne et caractéristiques techniques et urbanistes des zones industrielles

L'organisation interne des zones industrielles varie suivant les régions, surtout par rapport aux caractères institutionnels du zoning de chaque pays.

L'expérience des Etats-Unis (qui se caractérise par une action marquante de l'initiative privée) diffère profondément de celles des pays européens (où il incombe aux collectivités locales ou aux organismes publics spéciaux de promouvoir et souvent de gérer les zones industrielles).

Il existe d'autre part une très grande différence entre l'organisation des zones réalisées, par exemple, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis (où l'on a atteint des niveaux d'efficacité technique très élevés pour ce qui a trait à la mise en place des infrastructures, des services, au zoning lui-même, etc.) et l'aménagement de zones purement « indicatives ». Nous entendons par là des zones industrielles par définition, sans que les industries soient pour autant véritablement tenues à s'y installer; zones dépourvues, par conséquent, de toute garantie en vue d'un processus de localisation futur (nous nous référons, entre autres, aux zones allemandes et aux zones industrielles « urbaines » prévues par la législation d'urbanisme italienne).

Les zones appartenant à la première catégorie sont organisées et équipées pour la plupart d'après certains standards techniques et urbanistes d'efficacité éprouvée, s'inspirant d'études poussées basées sur la situation réelle et sur les perspectives de développement, et ce tout en respectant l'adaptation aux conditions du milieu.

Les zones appartenant à la deuxième catégorie, par contre, ne constituent souvent qu'un sujet d'exercice pour les organismes promoteurs, car elles sont dépourvues de tout équipement ainsi que de toute installation; on les équipe parfois au hasard des besoins des différents établissements qui s'y implantent, sans une vision d'ensemble et sans planifier les interventions ⁽¹⁾.

Le projet du « Teesside Industrial Estate » constitue un exemple parfait de zone appartenant à la première catégorie. Dans ce cas, l'analyse a été poussée jusqu'à dégager tous les facteurs susceptibles de jouer un rôle de quelque importance en ce qui concerne le type et les dimensions des industries au cours des vingt prochaines années (caractéristiques concernant la productivité, l'automation, l'emploi de la main-d'œuvre, la répartition des heures de travail, l'aire de stationnement des voitures du personnel, les espaces verts de loisir et de détente, la viabilité intérieure et extérieure, les réseaux de service, les caractéristiques architecturales des différents bâtiments et de l'ensemble,

(1) Voir le cas du plan d'aménagement général de Milan, relaté dans le rapport de l'équipe italienne, p. 19 et ss.

etc.), afin de parvenir à évaluer de manière réaliste et détaillée les exigences spatiales, et de différencier les utilisations du sol de la zone industrielle.

En outre, pour ce qui a trait aux différents lots assignés à chaque industrie, il a été tenu compte de différents facteurs, à savoir: l'aménagement des bureaux, de la cantine, de la surface de production couverte, de la surface couverte et découverte destinée à l'entreposage, des constructions de service, de l'aire prévue pour l'expansion, des voies d'accès pour les véhicules et pour les piétons, des aires de stationnement. Se basant sur l'ensemble de ces données, une série de recommandations et un modèle d'utilisation ont été proposés.

La superficie globale de la zone industrielle a été divisée en cinq parties dénommées « superblocs », dépendant d'un seul bureau central chargé de l'administration de la zone. Ce bureau est à même non seulement d'assurer le fonctionnement des services normaux pour toute la zone, mais aussi des services spéciaux tels que le fonctionnement d'un centre mécanographe ainsi que la mise à disposition de salles destinées aux réunions des conseils d'administration, etc.

D'après le projet, chaque « superbloc » devrait accueillir 19 implantations industrielles, dont 13 ayant une surface finale unitaire de 20.000 sq. ft., 4 ayant une surface de 45.000 sq. ft., une ayant une surface de 60.000 sq. ft., une ayant une surface de 80.000 sq. ft.; et ce pour un total de 580.000 sq. ft. d'espace industriel, y compris les cours extérieures, mais à l'exclusion des bureaux.

Si l'on suppose avoir une densité de 185 travailleurs par acre couvert, densité enregistrée dans le Team Valley I.E., chaque superbloc devrait occuper 2.400 travailleurs et, dans l'hypothèse d'une voiture par 2,5 personnes en l'an 2.000, il faudrait prévoir une aire de stationnement pour 960 voitures.

La réalisation de ce projet, lors d'une pleine utilisation de tous les lots industriels, reviendrait à 3 milliards de livres, soit environ 250 à 300.000 livres par travailleur, dans l'hypothèse d'un emploi global de 10 à 12.000 personnes.

En France, un soin particulier est consacré à la prévision des infrastructures et des équipements de service destinés aux zones industrielles.

Pour ce qui a trait aux infrastructures, il existe une différence entre l'infrastructure à l'intérieur de la zone et l'infrastructure à

l'extérieur devant assurer les liaisons avec les environs, et notamment avec l'agglomération urbaine.

L'infrastructure intérieure comprend essentiellement le réseau routier, l'adduction d'eau (industrielle et potable), de gaz, d'électricité et, éventuellement, les raccordements ferroviaires et les voies navigables.

Il est généralement recommandé aux entrepreneurs, d'une part, de réaliser les équipements à l'intérieur de la zone par tranches successives, compte tenu de l'utilisation progressive des terrains; d'autre part, de mettre en place dès le début un équipement intérieur de base aussi longtemps que l'on ignore l'importance et les besoins des futures implantations. Cette règle a été conçue pour éviter toute dépense superflue, car une hausse inutile de l'opération ferait automatiquement augmenter les prix de vente, au détriment des avantages de localisation.

C'est également dans cette optique que l'on évite toujours davantage de diviser a priori la zone en lots, qui demanderaient un réseau routier coûteux, sans pour autant répondre aux nécessités des acheteurs éventuels.

De même, on limite généralement le raccordement ferroviaire, s'il existe, à la construction des voies principales, en se réservant de développer le réseau intérieur en fonction des besoins des implantations; les industries sont tenues à faire exécuter à leurs frais le raccordement du lot qui leur appartient.

Ces considérations sont valables surtout pour les zones d'attraction destinées à des implantations provenant de l'extérieur. Lorsqu'il s'agit par contre de zones destinées essentiellement au transfert, à l'agrandissement ou au regroupement des entreprises déjà installées, l'équipement peut être plus développé dès le commencement. Dans ces cas, en effet, les promoteurs de la zone industrielle peuvent compter sur l'implantation des entreprises, dont ils connaissent exactement les besoins.

L'infrastructure extérieure de la zone, destinée à assurer les liaisons avec les alentours et notamment avec l'agglomération urbaine, doit par contre être mise en place complètement dès le début, car le réseau extérieur est nécessaire, quels que soient les usagers de la zone industrielle (exception faite pour quelques cas concernant les raccordements ferrés et les voies d'eau).

L'organisme promoteur de la zone peut souvent faire appel à la collaboration technique de services publics spécialisés, aussi bien pour élaborer les projets relatifs à l'infrastructure intérieure et extérieure que pour en contrôler la mise en œuvre.

Normalement il incombe à la collectivité locale de gérer l'infrastructure extérieure.

Quant à l'infrastructure intérieure, ce sont généralement les collectivités locales et les organismes publics qui en assurent la gestion, dont ne se chargent qu'exceptionnellement les associations des usagers.

Les entreprises achètent généralement les lots à condition d'obtenir l'autorisation des pouvoirs administratifs. Cette autorisation peut être refusée lorsqu'il s'agit, par exemple, d'une entreprise qui n'utilisera pas les équipements de la zone ou d'une entreprise n'offrant pas de garanties suffisantes.

Quelques rapports nationaux relatent de façon extrêmement détaillée l'organisation interne des zones industrielles, poussant le détail jusqu'à exposer un schéma de lotissement (nous nous référons, entre autres, au rapport des Etats-Unis).

Il existe un certain nombre de règles d'après lesquelles a été élaboré le schéma des « complexes industriels planifiés » aux Etats-Unis.

1. Il prévoit un réseau routier tel que les différents lots puissent avoir des profondeurs optima allant de 60 à 150 mètres, tout en évitant des disproportions et des gaspillages. De 10 à 25 % des terrains sont consacrés en moyenne aux infrastructures afin d'éviter tout gaspillage, le département du commerce des Etats-Unis a donné des dispositions prévoyant la construction des routes et des principales lignes ferroviaires et des services, avant la vente des zones aux acheteurs éventuels, en vue de permettre un fonctionnement immédiat des installations.
2. Le trafic devrait être séparé par catégorie afin d'enrayer toute interférence. Il existe parfois une séparation nette entre le trafic des moyens de transport, le trafic passager et des piétons. Les aires de stationnement sont généralement très étendues. Une étude sur les besoins dans ce domaine a fait ressortir que 85 % des entreprises prévoient la nécessité d'une place de stationnement tous les trois à quatre employés. En termes de superficie on

évalue généralement une place de stationnement tous les 46 à 93 m² de surface industrialisée ⁽¹⁾.

3. Les lots devraient avoir une ampleur susceptible de permettre de reculer les bâtiments, de prévoir des aires de stationnement, des routes latérales pour le chargement et le déchargement, les entrepôts, une surface verte et une zone d'expansion éventuelle. Les dimensions des lots varient entre 185 m² et 565 ha. A l'exception des nouveaux complexes localisés en des zones centrales, on constate une diminution de surfaces couvertes.
4. Les intersections de routes sont réduites au minimum ainsi que les opérations de nivellement du sol.
5. Une attention particulière est consacrée à l'aspect extérieur du complexe industriel, surtout s'il est situé dans une région urbaine. Outre les mesures architecturales, cette exigence implique des ceintures vertes, des surfaces libres, etc.
6. Une plus grande souplesse doit enfin être assurée au schéma de base de la zone.

D — Installation et typologie des implantations industrielles : rapports entre la zone industrielle et les entreprises

Les normes réglementant la typologie et les caractéristiques des complexes industriels qui s'installent dans les zones retenues, ainsi que les règles concernant la détermination des secteurs ou des industries optima constituent un aspect particulier de l'organisation des zones industrielles.

Le problème se pose, évidemment, surtout par rapport aux objectifs de politique économique du zoning, ainsi que nous l'avons souligné dans les précédents chapitres de ce rapport.

Nous voudrions examiner ici surtout les aspects techniques et urbanistes de ces normes et en dégager les tendances de base dans les différents pays examinés.

Il faudrait tout d'abord souligner que les normes régissant et limitant les implantations à l'intérieur des zones traduisent en partie les préoccupations des pouvoirs publics. Ce furent ces derniers, en

⁽¹⁾ Cf. Rapport des Etats-Unis, p. 116.

effet, qui firent ressortir, lors de la phase « historique » de l'industrialisation, la nécessité de réglementer les agglomérations industrielles ainsi que de les localiser en dehors des centres urbains. Aujourd'hui outre les normes sauvegardant les activités résidentielles, de service, etc., des inconvénients industriels — il existe également des normes visant à protéger les implantations industrielles dans le cas de gêne mutuelle et par rapport à d'autres utilisations du sol, afin d'éviter tout gaspillage, toute insuffisance, toute contre-indication à la destination première de la zone industrielle.

La plupart de ces normes visent à assurer tout d'abord l'équilibre réciproque, en termes territoriaux encore plus qu'économiques, entre les différentes industries installées dans une zone donnée.

Certains pays consacrent un soin particulier à cette politique. Ainsi, en France, il existe différentes lois et normes réglementant la gestion des zones industrielles.

a) En premier lieu la réglementation relative aux lotissements (décret du 31 décembre 1958).

Le décret prévoit que tout lotissement doit être autorisé par le préfet qui fixe les normes que l'entrepreneur doit respecter, ainsi que les règles et les servitudes d'intérêt général. Le préfet contrôle également que le lotissement respecte le plan d'urbanisme; il donne des dispositions, le cas échéant, relatives à la mise en route de travaux d'aménagement et d'équipement (réseaux routier, hydrique, électrique, etc.).

Le préfet fixe enfin les conditions générales pour l'utilisation des lots (interdiction de construire, dispositions relatives à la marge de distance, à la hauteur, à l'aspect et à la densité des constructions, réglementation relative au déchargement dans les rivières, aux bruits et aux égouts). Très souvent les usagers des lots doivent s'engager à respecter une réglementation prévoyant toutes ces normes.

b) Toute construction de bâtiments industriels à l'intérieur des lots doit être autorisée par le ministère de la construction lorsqu'il s'agit de bâtiments de 2.000 m² couverts, par le préfet lorsqu'il s'agit d'une aire entre 500 et 2.000 m², par le maire lorsqu'il s'agit d'une aire n'atteignant pas 500 m² (décret du 13 novembre 1961, modifié par le décret du 26 novembre 1962).

Le permis de construction est octroyé à condition que:

a) On observe les normes en matière d'urbanisme.

Ces dernières se basent sur des réglementations nationales en matière d'urbanisme promulguées par le décret du 30 novembre 1961 mentionné plus haut, décret qui fixe pour l'ensemble du territoire les règles générales régissant l'installation des constructions, leur volume, leur aspect, etc.

Ces règles générales sont appliquées lorsqu'il n'existe pas un plan d'urbanisme et de lotissement. Le plan d'urbanisme communal ou intercommunal, et notamment le plan d'urbanisme prévu par l'autorisation de lotissement et la réglementation annexe précisent et complètent généralement ces règles de caractère général. Les autorités qui accordent le permis de construction doivent, en dernier lieu, s'assurer que ces dispositions soient respectées.

b) Le projet soit conforme aux normes des deux législations spéciales concernant les constructions industrielles:

- Les établissements dangereux, insalubres ou incommodes sont soumis à une réglementation spéciale. Cette législation, qui remonte à 1917 et qui a été modifiée à plusieurs reprises, notamment par la loi du 2 août 1961, classe les activités industrielles selon la gravité des dangers et des inconvénients encourus par leur voisinage.

Cette législation prévoit que les implantations appartenant à la première catégorie, à savoir les implantations dangereuses ou celles dont les inconvénients sont les plus graves, doivent être absolument éloignées des centres habités et souvent même des autres installations industrielles, ce qui revient à dire qu'elles doivent être implantées dans des zones spéciales (c'est le cas, par exemple, des raffineries et de certaines industries chimiques). Les installations appartenant à la deuxième catégorie, se prêtant mieux au voisinage d'autres activités, doivent être situées loin des zones résidentielles: elles sont généralement localisées dans les zones industrielles.

Indépendamment du permis de construction obligatoire pour les établissements appartenant à la première et à la deuxième catégorie, il faut obtenir au préalable une autorisation du préfet, autorisation prévoyant généralement certaines conditions visant à protéger les tiers. Pour les établissements appartenant à la troisième catégorie, il suffit d'être muni d'un récépissé du projet attestant qu'il a reçu une déclaration.

- La deuxième catégorie de dispositions particulières relatives à l'établissement industriel est constituée par la législation spéciale réglementant la sécurité et l'hygiène du travail (articles 65 et 69 du Code du travail). Cette législation, ainsi que son titre l'indique, se propose essentiellement d'assurer aux travailleurs des conditions de travail satisfaisantes; elle prévoit des obligations très différentes réglementant la nature et la stabilité du sol, l'aération, les services sanitaires et sociaux, les précautions nécessaires afin d'enrayer tout risque d'accidents et d'incendies, etc. Pour ce qui est de la région parisienne, indépendamment de ces réglementations, la construction des immeubles industriels est subordonnée à une autorisation spéciale prévue par le décret du 31 décembre 1958.

Abstraction faite de l'action des autorités administratives, souvent les promoteurs d'une zone industrielle chargent un architecte de contrôler l'aspect des constructions.

En Belgique aussi cette expérience se base sur la nécessité d'une répartition rationnelle des terrains disponibles, compte tenu des caractéristiques particulières de chacun.

Les zones industrielles prévues appartiennent à trois catégories:

- toutes les zones destinées à accueillir de grands ensembles industriels appartenant souvent à l'industrie lourde, exigeant la mise en place d'importants réseaux routier, navigable et ferré, appartiennent à la première catégorie;
- la deuxième catégorie est formée par les zones destinées à l'implantation d'industries de transformation, petites ou moyennes, basées pour la plupart sur des marchés de consommation et, partant, liées aux grandes infrastructures de liaison;
- la troisième catégorie est formée par des zones industrielles de dimensions modestes, destinées à accueillir des entreprises petites et peu nombreuses répondant à des exigences régionales données. C'est le cas, notamment, des industries destinées à la transformation des produits agricoles dans les régions rurales.

Il est évident que, dans toute zone industrielle, on tient compte des desiderata des entrepreneurs, tout en essayant de planifier les lotissements de telle façon que les dépenses pour la mise en place de l'infrastructure intérieure soient limitées au minimum.

Il n'existe pas, en principe, une réglementation fixant la typologie architecturale. Lorsqu'on examine une demande de construction, un soin particulier est consacré à son aspect, tant au point de vue du volume que du matériel, et ce afin que cet aspect soit le meilleur possible sans toutefois imposer l'utilisation de matériel coûteux. Une attention spéciale est consacrée à l'installation des établissements pour ce qui a trait à leur volume, à leur localisation à l'intérieur du lot, aux surfaces vertes et aux aires de stationnement prévues.

On tâche d'entourer toute la zone industrielle d'une ceinture d'arbres de haute tige d'au moins 20 m de large.

En ce qui concerne les rapports minima entre les surfaces destinées à la construction et les espaces verts, il est possible de citer quelques exemples de réglementations relatives à différentes zones industrielles, bien qu'il n'existe pas une réglementation obligatoire prévoyant les standards minima.

Aux Pays-Bas — conformément aux caractéristiques relatives à l'évolution et aux finalités du zoning industriel que nous avons exposées —, l'exigence de séparer les activités de production des zones résidentielles ainsi que la nécessité de « spécialiser » les zones industrielles sont ressenties de façon particulièrement aiguë.

Il existe une nette tendance à différencier les zones industrielles des zones résidentielles; elles ne devraient toutefois pas être trop éloignées afin de ne pas compliquer le problème du transport de la main-d'œuvre.

La zone industrielle ne devrait pas être située à proximité d'un seul axe routier la reliant au centre urbain; une ligne de chemin de fer devrait par contre en assurer la desserte et d'autres liaisons devraient la rattacher aux grands axes routiers.

Il est également souhaitable que dans l'aménagement des zones industrielles l'on puisse prévoir des terrains de jeu et de détente autour des implantations.

Il ne faut jamais perdre de vue, d'autre part, la nécessité de planifier l'intérieur de chaque zone industrielle en fonction des besoins des différentes industries.

Il est opportun de différencier les branches d'activités de production afin de distribuer les implantations de façon rationnelle. A cette fin, Angenot a divisé les activités de production en cinq catégories, à savoir ⁽¹⁾ :

⁽¹⁾ Cf. Rapport de l'équipe des Pays-Bas, p. 21.

- a) Petites entreprises situées à l'intérieur des centres urbains. Il s'agit généralement d'industries légères orientées vers des secteurs bien définis (par exemple, ateliers de couture, imprimeries, etc.). Les établissements où elles sont situées comptent généralement plusieurs étages: souvent l'expansion urbaine oblige ces industries à s'installer dans des zones industrielles, mais, étant donné leurs dimensions, cela ne pose pas de problèmes particuliers.
- b) Entreprises localisées dans la banlieue des villes. Il s'agit d'unités de production plus importantes dont l'activité n'est toutefois pas gênante. Ces entreprises se caractérisent par une utilisation intensive du sol.
- c) Entreprises nocives ou gênantes appartenant généralement à l'industrie lourde.
Elles ne peuvent pas être localisées à proximité des centres urbains.
- d) Entreprises ayant besoin de vastes espaces (par exemple, industrie d'agglomérés de ciment).
Elles nécessitent de vastes aires de stockage: le prix du sol qui leur est destiné ne doit pas être trop élevé.
- e) Les autres entreprises sont généralement liées à l'exploitation in loco de matières premières: leur localisation est partant fixe (industries extractives, de transformation des produits agricoles, etc.).

Par réalisation de zones industrielles *d'utilisation générale*, on entend évidemment l'équipement des terrains destinés aux entreprises appartenant aux catégories a et b.

Dans la plupart des cas, les communes ne sont pas appelées à prévoir des zones industrielles *d'utilisation spéciale*, destinées aux entreprises appartenant aux catégories c, d et e.

Pour ce qui a trait aux aspects techniques du zoning industriel, l'expérience néerlandaise montre une nette préférence pour les lots rectangulaires (ayant un rapport de 2 à 1 entre la longueur et la largeur).

Les industries qui ne sont pas localisées le long d'un canal navigable peuvent exploiter un lot allant, en moyenne, de 400 à 2.500 m² : dans le cas d'une entreprise située au bord d'une voie d'eau, les dimensions sont supérieures.

Quand le sol est destiné aux industries légères (dans le sens que nous avons indiqué), on consacre un soin spécial aux transports routiers.

Toutes les routes de desserte d'une zone industrielle doivent être à même de supporter des poids lourds, même s'il existe une différence entre les routes de communication premières et secondaires.

Des problèmes particuliers se posent évidemment lorsque les voies de communication sont formées par des routes et des canaux à la fois.

Equipements des zones industrielles

Les problèmes sont fort différents selon qu'il s'agit d'équiper une zone industrielle ou des quartiers résidentiels, même si les infrastructures à mettre en place sont apparemment similaires (par exemple, des espaces verts).

Les surfaces vertes que l'on localise dans des zones tranquilles éloignées du trafic lorsqu'il s'agit de quartiers résidentiels sont par contre appelées à jouer un tout autre rôle dans les zones industrielles, où l'on a soin de les situer le long des axes de trafic et aux abords des établissements.

L'architecture et la construction sont des facteurs de toute première importance en vue d'assurer le bon niveau des établissements et, partant, de la zone industrielle toute entière.

Certaines surfaces devront être réservées aux services et aux équipements collectifs (installations de protection contre les incendies, postes, aires d'approvisionnement, entrepôts, etc.).

A cet égard, l'expérience italienne ne présente qu'un faible intérêt; jusqu'à l'heure actuelle, en effet, elle n'a atteint aucun résultat permettant de constituer un point de repère précis pour ce qui a trait à l'équipement et à la typologie des zones industrielles.

De nombreux facteurs ont empêché d'atteindre des résultats valables sur le plan général; entre autres, les dimensions très différentes des zones industrielles, la superposition de différents schémas juridiques, le caractère épisodique de plusieurs expériences de zoning, la mise en œuvre toute récente d'une politique de localisation industrielle généralisée (tout au moins en ce qui concerne les régions du Mezzogiorno).

L'expérience américaine, tout en étant extrêmement diversifiée, met quand même en lumière quelques traits fondamentaux homogènes.

Les différents organismes publics chargés de réglementer le zoning aux Etats-Unis sont appelés à résoudre des problèmes pratiques concernant essentiellement la localisation des différents complexes de production ainsi que la détermination de leurs exigences spatiales.

Il s'agit d'enquêter sur le développement futur du secteur industriel dans la région intéressée et, partant, de déterminer les dimensions globales de l'implantation.

A ce sujet, on différencie d'habitude les industries légères et les industries lourdes. Aux Etats-Unis, ces termes sont utilisés surtout par rapport à la « nocivité » de la production.

Dans les zones réservées aux industries légères, les productions nocives sont généralement interdites; on peut, tout au plus, autoriser « seulement les opérations n'ayant aucune répercussion négative sur les zones résidentielles ou commerciales situées à proximité » ⁽¹⁾.

Même dans les zones destinées à l'industrie lourde, il n'est pas toujours possible d'implanter n'importe quelle industrie; souvent il faut obtenir une autorisation gouvernementale spécifique (quelques villes, par exemple, ont modifié leur réglementation de zoning ajoutant une clause afin de permettre la création d'une zone industrielle sans restriction, où toute utilisation du sol soit autorisée).

Actuellement, les commissions locales de zoning tendent à autoriser des implantations industrielles données (activités de recherche, de développement, etc.) à proximité ou même à l'intérieur des zones résidentielles.

Des études spéciales sont menées en vue de déterminer les dimensions optima des terrains destinés à une utilisation industrielle.

Ces études se proposent d'établir les rapports optima existant entre la superficie de la zone industrielle et la population urbaine, d'une part, et entre la superficie de la zone industrielle et le nombre des travailleurs, d'autre part.

A ce sujet, il est impossible de dégager un seul niveau optimum car, compte tenu des différentes conditions locales, il existe plusieurs standards de densité industrielle dans les différentes villes et jusque dans la même ville.

⁽¹⁾ Cf. Rapport des Etats-Unis, p. 10-11.

— E Conclusions: Les résultats de la politique de zoning
sur le plan de l'urbanisme

Il est possible de dégager et d'évaluer les résultats d'une politique de zoning de différents points de vue.

Il est cependant certain que les seules données que l'on peut quantifier, susceptibles donc de permettre des évaluations et des comparaisons rigoureuses, se rapportent aux résultats économiques du zoning (en termes d'investissements réalisés dans les zones industrielles, de main-d'œuvre employée, de masse salariale, etc).

Au point de vue urbaniste et territorial, il n'est possible qu'une évaluation qualitative qui, en situant les différentes expériences de zoning dans le cadre particulier de chaque pays, puisse permettre d'en juger la validité. Il est toutefois difficile de séparer, même dans cette optique, les résultats obtenus dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire et les résultats liés aux effets économiques du zoning; ceci est vrai tout spécialement si l'on veut évaluer le zoning en tant qu'instrument de politique régionale, de développement et d'aménagement du territoire.

Nous avons examiné dans les chapitres précédents les résultats de la politique de zoning, sa validité dans le cadre des différents moyens susceptibles d'orienter et de conditionner les localisations industrielles; nous avons de même considéré le développement actuel et les évolutions prévisibles de cette politique. Le lecteur peut donc consulter les chapitres précédents pour une analyse de détail à ce sujet.

Cependant, il ne nous reste qu'à résumer brièvement les remarques et les considérations finales que l'on peut dégager des différents rapports nationaux.

Une des données caractéristiques de toutes les expériences considérées se réfère à l'insuffisance des mesures traditionnelles de zoning industriel prévues par les plans d'aménagement urbain. Dans tous les pays, cette discipline urbaniste réglementant les implantations industrielles s'avère *out of date* vis-à-vis des phénomènes complexes du développement urbain et de l'interdépendance croissante entre le noyau urbain et la région environnante.

Un des exemples les plus frappants est constitué par la décentralisation industrielle dont nous avons parlé à plusieurs reprises; en

effet, les unités de production, surtout les plus importantes, sont transférées de plus en plus souvent vers la banlieue. Après une décennie et souvent même plus tôt, ce transfert se révèle tout à fait inutile car l'expansion urbaine atteint la banlieue, et les mêmes problèmes se posent sur une échelle différente.

Cependant, au cours des dernières années, le processus de relocalisation industrielle a été poursuivi de façon plus radicale, et l'exigence de décentralisation s'inscrit dans une optique plus vaste allant de pair avec la nécessité d'une planification du territoire au niveau supra-communal et régional (les expériences française et italienne revêtent une importance particulière à cet égard).

Même dans les pays où ce problème se pose de façon moins aiguë (notamment en Allemagne et aux Pays-Bas), la « zone industrielle » traditionnelle, conçue comme une partie du territoire destinée à l'implantation d'activités industrielles, est désormais dépassée, et l'on tend à instaurer un système permettant d'orienter et de diriger le processus de localisation.

En même temps, les expériences en matière de zoning ne manquent pas de faire ressortir, à la longue, les inconvénients de la politique adoptée jusqu'à présent, entraînant de ce fait une série de modifications.

Il va de soi que, dans ce domaine, les caractères particuliers de chaque réalité nationale jouent un rôle de tout premier plan, car les problèmes varient énormément suivant les pays. En Angleterre, par exemple, où l'expérience en matière de zoning industriel est bien assise sur des études particulièrement poussées, on constate aisément une plus grande souplesse en la matière, tant pour ce qui a trait aux dimensions des lots et des services qu'en ce qui concerne les délais d'achat et d'utilisation.

Aux Etats-Unis, il est possible de remarquer un intérêt nouveau pour le problème des rapports existant entre les « complexes industriels planifiés » et le milieu environnant.

A ce sujet, les prévisions relatives à la croissance future à l'intérieur des zones industrielles et des banlieues sont de grande importance en vue de prévoir les équipements complémentaires de service, etc., par rapport aux implantations industrielles.

Le fait que les zones industrielles se localisent pour la plupart aux environs des zones métropolitaines atténue la gravité de ces pro-

blèmes, étant donné l'étendue plus vaste de la zone sur laquelle se répercutent les effets des localisations nouvelles. Il a été enregistré cependant des cas même très graves de gaspillage et d'inefficience dus à des prévisions erronées en matière de développement (nous rappellerons, par exemple, la construction des installations de la commission pour l'énergie atomique en Caroline du Sud, en 1950).

Il est d'intérêt capital de doter tout « complexe industriel planifié » d'un espace suffisamment étendu qui puisse couvrir ses besoins, même ceux qui ne sont pas immédiatement prévisibles.

L'existence à l'intérieur des zones industrielles d'un nombre considérable d'activités complémentaires non industrielles (administration, grands magasins, entrepôts, etc) ne va pas sans poser un problème important: 60 % environ des employés d'une zone industrielle planifiée remplissent des tâches non strictement manufacturières.

Les activités non industrielles ont été généralement prévues avant le développement de la zone et elles ont été par conséquent planifiées dans le projet initial.

D'autre part, l'échelonnement adopté dans la réalisation des zones industrielles a permis une adaptation progressive aux conditions du milieu environnant, ce qui a diminué les risques de chevauchements dans l'utilisation du sol ainsi que les risques de déséquilibre entre les différentes implantations.

Dans d'autres pays moins évolués au point de vue technique, ayant d'autres systèmes législatifs, il est encore question de l'aspect institutionnel du zoning. C'est le cas notamment de la France (où il s'agit en premier lieu de coordonner l'activité de multiples organismes œuvrant dans le domaine de la politique territoriale et de l'industrialisation) ainsi que de l'Italie (où les débats portent surtout sur la réforme de la législation en matière d'urbanisme, sur la définition juridique d'un niveau de planification du territoire intermédiaire entre les communes et la région, et sur la nécessité d'introduire, dans ce cadre, des zones et des noyaux de développement industriel ainsi que le prévoit la législation spéciale).

Nous pouvons terminer en remarquant que dans tous les pays considérés la politique de zoning, limitée autrefois à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire, touche de plus en plus la sphère économique. Nulle part, en tout cas, la planification du territoire ne peut se passer du zoning qui en est un instrument essentiel, sujet — de ce même fait — à des réformes continues et à des mises à jour sans cesse renouvelées.

CHAPITRE IV

APPORT DE L'ANALYSE ÉCONOMÉTRIQUE À LA SOLUTION DU PROBLÈME DE LA LOCALISATION INDUSTRIELLE

Introduction

1. Il existe de nombreuses raisons qui ont poussé les pays ayant un système d'économie de marché à se fixer des objectifs de politique économique définissant un modèle de développement optimum, mais il est difficile de les dégager en se basant sur une analyse abstraite, sans les situer dans le cadre d'un processus historique concret.

Il est désormais impossible d'agir dans l'intérêt général s'accommodant de l'automatisme du marché, en dehors de toute intervention du pouvoir politique: nous avons là une des raisons fondamentales d'un tel processus.

Il n'est pas possible non plus de poursuivre les objectifs d'une politique économique rationnelle — et, entre autres, la distribution spatiale des activités économiques — s'il n'existe pas de méthodes de connaissance et de moyens d'analyse et d'action permettant aux pouvoirs publics de considérer les différents aspects de l'économie et de les influencer afin d'atteindre les objectifs retenus.

Les techniques statistiques, aussi bien que la recherche économétrique, constituent des facteurs fondamentaux de ces méthodes et de ces moyens; leur étude et leur mise en œuvre, loin d'être uniquement du ressort de quelques spécialistes, incombent désormais aux organismes publics.

Notre étude se propose d'analyser dans quelle mesure la recherche statistique et économétrique a contribué dernièrement à résoudre les problèmes de la distribution spatiale des activités économiques, et notamment de la localisation industrielle.

2. Notre étude se compose de trois parties.

Dans la première nous examinerons brièvement les techniques fondamentales de mesure de la localisation industrielle. D'après les critères adoptés dans le choix du système industriel — résultant des données des recensements des activités non agricoles —, on parvient

successivement à analyser la technique des relations interindustrielles de l'économie ainsi que la programmation linéaire, programmation conçue comme une méthode d'optimisation de la localisation industrielle.

La deuxième partie de cette étude a pour objet l'analyse de trois enquêtes relatives à la localisation industrielle.

La première enquête porte sur un certain nombre de zones italiennes et elle vise à définir, d'après un critère analogue à celui des coûts comparés ⁽¹⁾, les avantages optima publics et privés pour la création de zones industrielles.

La deuxième enquête porte sur une industrie donnée dont elle essaie d'établir le type, d'après un tableau « input-output ». Il s'agit d'établir si l'industrie examinée est orientée vers la demande finale ou vers le marché des facteurs de production, etc., en vue de déterminer le choix des industries à localiser. L'enquête a pour objet trois industries manufacturières aux Etats-Unis; il s'agit, notamment, des industries électronique et optique et de l'industrie du verre.

La troisième enquête a un caractère complètement différent: d'après le modèle dit de simulation ⁽²⁾, elle vise à évaluer quantitativement les effets de la polarisation dans une région donnée. Le modèle a été appliqué à la région de Liège suivant le tableau « input-output » régional pour l'année 1953.

La dernière partie de cette étude expose les résultats obtenus en appliquant certains coefficients de localisation à l'industrie italienne, résultats dégagés des derniers recensements de 1951 et 1961 relatifs aux activités non agricoles.

A — L'analyse quantitative de la localisation industrielle: les techniques de mesure

1. Indices descriptifs concernant la localisation

a) *Le critère des coûts comparés*

La méthode des coûts comparés est une des techniques statistiques les plus répandues pour l'approche des problèmes de localisation industrielle.

⁽¹⁾ Cf. p. 4 pour la description de cette technique.

⁽²⁾ Pour la définition, voir p. 59.

Ce critère vise à déterminer la localisation la plus avantageuse au point de vue économique pour l'implantation d'une nouvelle unité industrielle. Dans ce but, on choisit, pour une industrie donnée, les endroits où il semble opportun de la situer. Pour chaque endroit on calcule — d'après une série plus ou moins complète de facteurs — le coût total de la production et de la distribution des biens. L'endroit le plus avantageux au point de vue économique pour l'implantation de la nouvelle unité industrielle est celui où l'on enregistre un coût total minimum de production.

L'analyse des coûts comparés, dont nous venons d'exposer le but fondamental, est également appliquée dans d'autres cas afin d'évaluer nombre de données: par exemple, les changements technologiques généraux ou spécifiques, les changements des conditions du marché, l'amélioration du système de transport à l'intérieur et à l'extérieur d'une région, et ainsi de suite.

Cette méthode implique :

- le choix des zones ou des régions que l'on se propose d'analyser;
- la connaissance de tous les facteurs susceptibles d'influer sur la production industrielle dans chaque région choisie;
- l'évaluation quantitative des données relatives au coût de la production, données qui diffèrent sans doute beaucoup, suivant les régions.

Le critère des coûts comparés a de larges possibilités d'application, et l'on prévoit qu'il puisse devenir dans le futur un des instruments les plus importants, surtout en ce qui concerne l'analyse régionale, des avantages économiques de localisation industrielle.

Il est cependant nécessaire de souligner qu'il ne s'agit que d'une analyse partielle, qui se base sur l'évolution d'une industrie donnée, tout en considérant constants non seulement les autres activités industrielles, mais aussi la demande, les prix, les coûts, etc. Il est cependant nécessaire qu'elle soit intégrée par des mesures statistiques et techniques plus générales et complexes, telles que, par exemple, l'analyse des relations interindustrielles et la programmation linéaire régionale. Il faudra également tenir compte de nombreux facteurs, même autres qu'économiques, susceptibles bien souvent de jouer un rôle décisif en matière de localisation, ainsi que de nombreuses enquêtes empiriques l'ont démontré.

b) *Le coefficient de main-d'œuvre*

L'expert de problèmes régionaux peut difficilement effectuer une analyse complète des coûts comparés. Il devra, par conséquent, se borner à ne choisir qu'un ou deux facteurs parmi ceux qui jouent un rôle stratégique en matière de formation du prix de revient de l'entreprise. S'il s'agit, par exemple, d'évaluer les avantages d'une localisation éventuelle de l'industrie en une région ayant un taux de salaires peu élevé, l'entrepreneur ou l'expert évalueront l'incidence relative en pourcentage de main-d'œuvre par unité monétaire de produit. Plus cette incidence est élevée, et plus augmente le niveau absolu du coût de la main-d'œuvre dans les régions ayant un taux de salaires élevé: cette région sera donc de moins en moins avantageuse pour l'implantation d'une industrie nouvelle.

Toutefois, il existe des industries ayant un coût de main-d'œuvre onéreux qui restent localisées dans des régions avec un taux de salaires élevé. Ce phénomène s'explique facilement du fait que des facteurs autres que la main-d'œuvre jouent un rôle décisif dans la localisation de l'industrie. Nous nous référons, notamment, au facteur distance et, par conséquent, aux frais relatifs de transport aussi bien des facteurs de production depuis les établissements de fabrication que des produits vers les marchés de vente.

Dans un cas de ce genre, afin d'évaluer les avantages de la localisation, on calcule — compte tenu des deux facteurs de coût — le coefficient de l'occupation ou de la main-d'œuvre, tel qu'il a été élaboré pour la première fois par Alfred Werber. Ce coefficient indique la tendance (relative) des industries à se localiser dans des régions ayant un taux de salaires peu élevé, compte tenu des différences territoriales des frais de transport. Ce coefficient est exprimé par le rapport entre le coût de la main-d'œuvre par unité de produit (à son coût de localisation) et le « poids de localisation » ⁽¹⁾ d'une unité de produit.

Plus le coefficient d'occupation (ou de main-d'œuvre) d'une industrie est élevé, *ceteribus paribus*, et plus augmente la probabilité que l'épargne réalisée en matière de coût de main-d'œuvre — obtenue grâce à la localisation en des régions ayant un taux de salaires modeste — puisse dépasser les frais de transport plus élevés encourus à

(1) Entendant par « poids de localisation » d'une unité de produit (généralement une tonne) le montant des poids requis de matières premières et des biens qu'il exprime. Tous les poids sont exprimés en « poids idéaux », c'est-à-dire ils sont rectifiés afin d'égaliser les taux de transport de toutes les matières et de tous les produits. Cf. W. Isard, *Methods of Regional Analysis*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1963, p. 246, note 17).

cause de la localisation de l'industrie dans une région défavorisée en matière de transports.

En fait, le coefficient de main-d'œuvre est utilisé surtout lorsqu'il s'agit d'analyser les perspectives de développement d'une localité ayant un coût de main-d'œuvre peu élevé, car il permet d'identifier les industries susceptibles de tirer le maximum d'avantages des ressources de la zone considérée. Le coefficient de main-d'œuvre ne se prête toutefois qu'à une utilisation limitée à cause du caractère non exhaustif de l'enquête. Par une analyse de ce genre appartenant au système des coûts comparés, on ne peut calculer les différences des coûts que par rapport à deux régions: celles offrant à l'entreprise des coûts minima de transport et de main-d'œuvre.

Des coefficients analogues à celui de la main-d'œuvre peuvent être calculés par rapport à d'autres facteurs de production, tels que l'énergie, les combustibles, etc.

c) *Les coefficients de localisation et de redistribution*

Le « coefficient de localisation » revient très souvent dans l'analyse de la localisation industrielle. La mesure de la concentration territoriale d'une certaine catégorie d'industries est donnée, sur une base nationale, par un coefficient élaboré de la manière suivante :

- a) On calcule la distribution en pourcentage par région des travailleurs affectés à l'ensemble des industries;
- b) On calcule la distribution en pourcentage par région des travailleurs affectés à la catégorie industrielle considérée;
- c) On calcule les différences entre les pourcentages sous *b* et les pourcentages correspondants sous *a*;
- d) On calcule le total de ces différences positives;
- e) Le total, divisé par 100, donne le coefficient cherché.

En symboles, en indiquant par :

- x_{ij} le pourcentage (sur le total national) des travailleurs affectés à l'industrie *i* dans la région *j*,
 - x_{rj} le pourcentage (sur le total national) des travailleurs affectés au total des industries manufacturières, recensées dans la région *j*,
 - r* le nombre de régions,
- le coefficient de localisation national de l'industrie *i* est donné par la formule suivante:

$$C_{11} = \frac{\sum_{j=1}^2 (x_{1j} - x_{rj})}{100} \quad \text{pour } x_{1j} > x_{rj}$$

Le tableau 1 offre un exemple de calcul du coefficient de localisation nationale (voir les colonnes de 1 à 5) pour la branche « industries alimentaires et similaires » et pour la catégorie « Production d'huile d'olive par pressurage ». La distribution régionale des travailleurs affectés à la première industrie diffère légèrement de celle des industries manufacturières considérées dans leur ensemble. Partant, les écarts entre les pourcentages régionaux de cette industrie et les pourcentages touchant le total des industries manufacturières ne sont pas très élevés et le total des déviations positives est de 27,40 (le coefficient de localisation nationale étant par conséquent de 0,274).

Les travailleurs affectés à l'industrie de production d'huile d'olive par pressurage sont par contre distribués de façon très différente par rapport aux industries manufacturières dans leur ensemble: le pourcentage de l'industrie examinée est inférieur pour presque toutes les régions de l'Italie du Centre et du Nord au pourcentage de travailleurs affectés au total des industries manufacturières. Seulement dans trois régions du Mezzogiorno — les Pouilles, la Sicile et la Calabre — le premier pourcentage est supérieur au deuxième.

Il existe une forte concentration relative, et la somme des différences positives est très élevée: 69,32 (le coefficient de localisation nationale étant de 0,693). Ce coefficient peut varier de zéro à un.

Le calcul du coefficient examiné est sujet à certaines restrictions statistiques et techniques car la sensibilité du coefficient augmente proportionnellement à une distribution géographique plus détaillée. Ceci résulte du fait que, si l'on divise, par exemple, le total de l'emploi en quelques grandes répartitions, le coefficient aura toujours des valeurs assez proches de zéro. Néanmoins, le coefficient de localisation a un large domaine d'application dans l'étude des problèmes concernant la diversification de la base économique d'une région, surtout s'il est mis en corrélation avec d'autres grandeurs significatives telles que le poids relatif des frais de transport sur la valeur ajoutée, la dimension de l'entreprise, le niveau des coûts aussi bien des matières premières que des produits, etc.

Le coefficient dit de redistribution constitue une variante du coefficient de localisation: en posant deux distributions statistiques

TABLEAU 1
Exemple de calcul du coefficient de localisation

Région	Distribution en pourcentage des travailleurs			Différences			
	Industries manufacturières	Alimentaires et similaires	Production d'huile d'olive	Alimentaires et similaires	Production d'huile d'olive	Alimentaires et similaires	Production d'huile d'olive
	1	2	3	4 = 2 - 1	5 = 3 - 1	6	7
Piémont	15,92	8,71	0,02	- 7,21	-15,90	0,55	...
Val d'Aoste	0,33	0,10	—	- 0,23	- 0,33	0,30	—
Lombardie	32,14	15,47	0,15	-16,67	-31,99	0,48	...
Ligurie	4,51	3,89	3,57	- 0,62	- 0,94	0,86	0,79
Trentin-Haut Adige	1,30	1,01	0,04	- 0,29	- 1,26	0,78	0,03
Vénétie	7,63	7,20	0,25	- 0,43	- 7,38	0,94	0,03
Frioul-Vénétie julienne	2,63	2,12	—	- 0,51	- 2,63	0,81	—
Emilie-Romagne	5,96	9,65	0,55	+ 3,69	- 5,41	1,62	0,09
Toscane	6,86	5,42	4,50	+ 1,44	- 2,36	0,79	0,66
Ombrie	1,29	1,51	2,23	+ 0,22	+ 0,94	1,17	1,73
Marches	1,79	1,86	2,11	+ 0,07	+ 0,32	1,04	1,18
Latium	3,83	4,39	7,31	+ 0,56	+ 3,48	1,15	1,91
Abruzzes et Molise	1,47	3,85	0,35	+ 2,38	- 1,12	2,62	0,24
Campanie	4,98	9,09	13,00	+ 4,11	+ 8,02	1,83	2,61
Pouilles	3,02	8,51	21,29	+ 5,49	+18,27	2,82	7,05
Basilicate	0,45	1,10	3,47	+ 0,65	+ 3,02	2,44	7,71
Calabre	1,51	4,78	17,41	+ 3,27	+15,90	3,17	11,53
Sicile	3,49	9,30	20,77	+ 5,84	+17,31	2,69	6,00
Sardaigne	0,92	2,04	2,98	+ 1,12	+ 2,06	2,22	3,24
<i>Italie</i>	100,00	100,00	100,00				
Somme des différences positives				27,40	69,32		
Coefficient de localisation				0,274	0,693		

d'un même phénomène considéré au cours de deux périodes différentes, le calcul du coefficient de redistribution permet de déterminer — ainsi que son nom l'indique — la grandeur de la variation enregistrée dans une période donnée dans la distribution des travailleurs affectés à une industrie donnée.

Si l'on considère, par exemple, la distribution régionale des travailleurs affectés aux industries alimentaires et similaires d'après

les deux recensements de 1951 et de 1961 — prenant comme distribution de base celle de 1951 —, la différence entre les pourcentages de « base » et les pourcentages correspondants de la deuxième distribution, et la somme des différences positives rapportée à 100, donnent le coefficient de redistribution. Sa valeur varie de zéro à un.

d) *Le quotient de position*

Le quotient de position est appliqué lors de la détermination des industries susceptibles de diversifier plus profondément la base économique de la région; il entre également en jeu lorsqu'il s'agit d'opérer un changement jugé souhaitable dans la distribution en pourcentage des industries orientées par le marché de vente des produits, et des industries qui s'orientent en fonction du marché d'achat des matières premières. Ce quotient indique la proportion régionale plus ou moins élevée — ou plutôt la concentration régionale — d'une industrie donnée, compte tenu de son poids relatif sur l'ensemble des industries du pays.

Le quotient de position résulte du rapport entre le pourcentage régional des travailleurs affectés à l'industrie considérée et le pourcentage régional correspondant des travailleurs affectés au total des industries.

En symboles, identiques à ceux du coefficient de localisation, le quotient de position de l'industrie i dans la région j est donné par la formule suivante:

$$C_{i,j} = \frac{X_{ij}}{X_{rj}}$$

Les colonnes 6 et 7 tableau 1 montrent un exemple de calcul de ce quotient — que l'on pourrait également dénommer quotient de concentration régionale. La première industrie (produits alimentaires et similaires) présente, dans l'ensemble, une concentration peu élevée: malgré cela, tandis qu'en Calabre le pourcentage des travailleurs affectés à cette industrie est triple par rapport aux industries considérées dans leur ensemble, dans les Marches il n'atteint que 30 %. Cette différence se traduit en un quotient de position de 3,17 pour la Calabre et de 0,33 pour les Marches. Par conséquent, ces quotients varient non seulement suivant les industries mais aussi suivant les régions; ils sont d'une utilité extrême pour toute enquête régionale, même s'il faudra évidemment tenir compte, dans l'analyse, de tous les autres facteurs statistiques susceptibles de dégager les différences régionales en ce qui

concerne, par exemple, les niveaux des revenus, leur distribution, les goûts des consommateurs, etc.

e) *La courbe de localisation*

La courbe de localisation est un autre moyen largement utilisé dans une recherche de ce genre. Elle traduit graphiquement la concentration territoriale d'une industrie donnée et elle joue un rôle important lorsqu'il s'agit de faire ressortir les différentes localisations de deux ou plusieurs industries, ou de mettre en lumière les variations de localisation de la même industrie en deux époques différentes.

Il est possible de construire une courbe de localisation de la façon suivante:

- a) On considère trois séries de données régionales, à savoir:
 - les quotients de position d'une industrie donnée;
 - la distribution en pourcentage des travailleurs affectés à l'ensemble;
 - la distribution en pourcentage des travailleurs affectés à l'industrie considérée;
- b) On dispose les quotients de position en ordre décroissant;
- c) On calcule, par rapport à chacun d'entre eux, le couple correspondant de pourcentages cumulés concernant, respectivement, les travailleurs affectés à l'ensemble des industries et les travailleurs affectés à l'industrie dont on veut mesurer la localisation;
- d) On dispose en un système d'axes cartésiens les différentes régions dans les points déterminés par les couples de pourcentages cumulés sous c.

Si la distribution des pourcentages régionaux des travailleurs affectés à l'industrie examinée est identique à la distribution régionale en pourcentage des travailleurs affectés à l'ensemble des industries, tous les quotients de position de cette industrie sont égaux à l'unité, et la courbe de localisation correspondante coïncide avec la diagonale de 45° à l'origine. Par contre, si les deux distributions diffèrent, plus la divergence est accentuée et plus la courbe de localisation s'éloigne de la diagonale en haut vers la gauche.

Le tableau 2, exposé ci-dessous, montre comment on calcule les données nécessaires à la construction d'une courbe de localisation des deux industries indiquées au tableau 1.

Deux courbes de localisation sont représentées par contre à la figure 1. Ainsi qu'on peut le constater d'après le graphique, la courbe

relative à la production d'huile d'olive par pressurage est de loin plus accentuée de celle concernant l'industrie des produits alimentaires, ainsi qu'il était facile à prévoir vu que les deux coefficients de localisation sont respectivement de 0,274 pour l'industrie alimentaire et de 0,693 pour la production d'huile d'olive (tableau 1).

TABLEAU 2

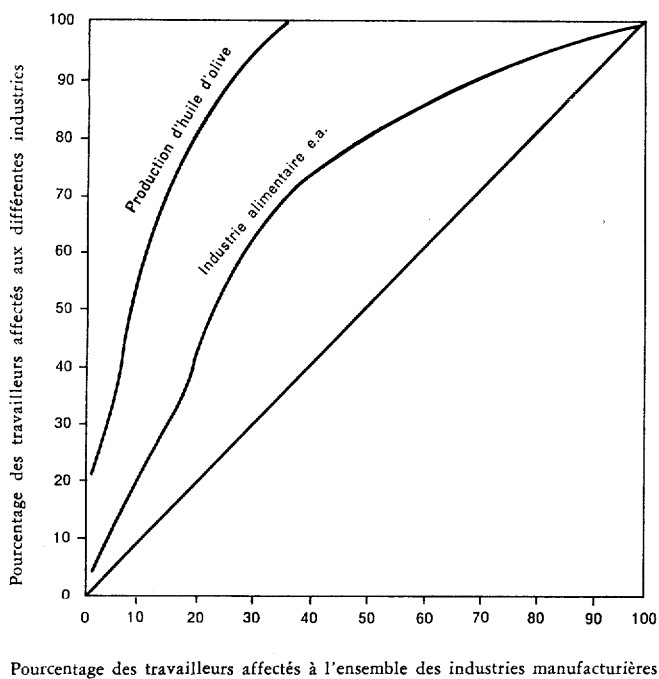
Exemple de construction d'une courbe de localisation
(Elaborations des données)

Alimentaires et similaires				Production d'huile d'olive par pressurage			
Région	Pourcentages cumulés des travailleurs			Région	Pourcentages cumulés des travailleurs		
	Quo- tients de posi- tion	Total des in- dustries manu- facturiè- res	Produc- tion d'huile		Quo- tients de posi- tion	Total des in- dustries manu- facturiè- res	Produc- tion d'huile
1. Calabre	3,17	1,51	4,78	Calabre	11,53	1,51	17,41
2. Pouilles	2,82	4,53	13,29	Basilicate	7,71	1,96	20,88
3. Sicile	2,69	7,99	22,59	Pouilles	7,05	4,98	42,17
4. Abruzzes et Molise	2,62	9,46	26,44	Sicile	6,00	8,44	62,97
5. Basilicate	2,44	9,91	27,54	Sardaigne	3,24	9,36	65,92
6. Sardaigne	2,22	10,83	29,58	Campanie	2,61	14,34	78,92
7. Campanie	1,83	15,81	38,67	Latium	1,91	18,17	86,23
8. Emilie-Romagne	1,62	21,77	48,32	Ombrie	1,73	19,46	88,46
9. Ombrie	1,17	23,06	49,83	Marches	1,18	21,29	90,57
10. Latium	1,15	26,89	54,22	Ligurie	0,79	25,76	94,14
11. Marches	1,04	28,68	56,08	Toscane	0,66	32,62	98,64
12. Vénétie	0,94	36,31	63,21	Abruzzes et Molise	0,24	34,09	98,99
13. Ligurie	0,86	40,82	67,17	Emilie-Romagne	0,09	40,05	99,54
14. Frioul-Vénétie julienne	0,81	43,45	69,29	Trentin-Haut Adige	0,03	47,68	99,79
15. Toscane	0,79	50,31	74,71	Vénétie	0,03	48,98	99,83
16. Trentin-Haut Adige	0,78	51,61	75,72	Lombardie	...	81,12	99,98
17. Piémont	0,55	67,53	84,43	Piémont	...	97,04	100,00
18. Lombardie	0,48	99,67	99,90	Val d'Aoste	...	97,37	100,00
19. Val d'Aoste	0,30	100,00	100,00	Frioul-Vénétie julienne	...	100,00	100,00

f) *Les indices de changement de la position*

Lorsqu'il s'agit de calculer — pour les différentes régions — l'accroissement et la diminution des travailleurs affectés à une indus-

Figure 1 — Courbes de localisation



trie donnée pour une période donnée (par exemple pour la période entre les deux recensements de 1951 et 1961), on applique « l'indice de changement de position » de V.R. Fuchs ⁽¹⁾.

Cet indice est élaboré de la façon suivante :

- a) On calcule le taux d'accroissement moyen national des travailleurs affectés à l'industrie analysée pour la période allant d'un recensement à l'autre (1951-1961);
- b) On relève l'emploi réel de l'industrie dans l'année finale (1961) pour les différentes régions;
- c) On calcule l'emploi théorique, par région, de la même industrie dans l'année finale 1961 (dans l'hypothèse que le taux d'accroissement régional de l'emploi soit égal au taux correspondant d'accroissement moyen national);
- d) On calcule les différences existantes entre l'emploi réel sous b et l'emploi théorique sous c;
- e) On calcule le montant de toutes les différences positives sous d;
- f) Enfin, le montant de la somme rapporté à l'emploi industriel total (réel ou théorique) donne l'indice de changement de position cherché.

En symboles, indiquant par:

G_r l'indice de changement de position de l'industrie relatif à la région r ,

Y_{ir} l'emploi réel de l'industrie i dans la région r en 1961,

H_{ir} l'emploi théorique de l'industrie i dans la région r en 1961,
l'indice G_r est donné par la formule suivante:

$$G_r = \frac{Y_{ir} - H_{ir}}{Y_{ir} \text{ ou } H_{ir}}$$

où le dénominateur est :

Y_{ir} si l'emploi réel est supérieur à l'emploi théorique;

H_{ir} si l'emploi réel est inférieur à H_{ir} .

L'indice de Fuchs ne tient pas compte des variations qui peuvent intervenir, dans la période considérée, dans les autres variables économiques, telles que le revenu régional, la valeur ajoutée des industries,

⁽¹⁾ Cf. V.B. Fuchs, *Changes in the Location in Manufacturing in the USA since 1929.*, Yale University Press, 1962; id., *Statistical Explanation of the Relative Shift of Manufacturing among Regions in the USA*, Regional Science Association Paper, vol. VII, 1962.

les investissements privés, la population, etc.; ces grandeurs peuvent jouer un rôle déterminant dans l'élaboration de l'indice.

Pour pallier une telle limitation, il est nécessaire de construire un ou plusieurs diagrammes à dispersion, mettant en relation les indices de variation des travailleurs affectés à l'industrie considérée, pour les différentes régions, et les indices de variation correspondants d'autres variables (par exemple la population). Nous reproduisons ici de suite, à titre d'exemple, un diagramme à dispersion.

g) Diagramme de développement relatif d'une industrie

Il s'agit d'un diagramme à dispersion ayant un système d'axes cartésiens, sur lesquels on indique en ordonnées les indices de variation dans le temps des travailleurs affectés à l'industrie examinée et, en abscisses, les indices de variation de la population au cours de la même période (figure 2).

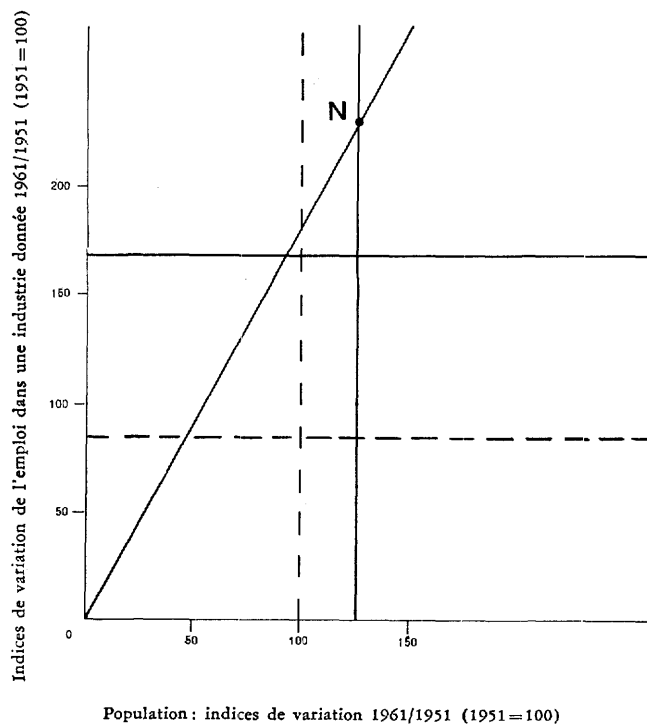
Les différentes régions sont situées sur le graphique aux points déterminés par les couples respectifs des indices de variation, de l'emploi dans l'industrie et de la population. Le point déterminé par les indices de variation moyenne nationale des travailleurs affectés à l'industrie, et par les indices de variation de la population, indique la position du pays dans son ensemble.

La diagonale qui de l'origine passe par le point « national » — fixant sur le graphique la position du pays — reflète la position des différentes régions par rapport au pays, en termes de variation des travailleurs affectés à l'industrie examinée pour chaque unité de variation de la population. Enfin, les deux perpendiculaires aux axes cartésiens, passant par le point national, définissent les positions des différentes régions par rapport au pays, en termes de variation des travailleurs affectés à l'industrie considérée et de variation de la population.

h) Conclusions

D'après ce que nous avons énoncé nous référant aux indices descriptifs de localisation industrielle (quotients de position, coefficients et courbes de localisation, etc.), il est possible de déduire que de tels instruments de mesure, malgré leurs inconvénients, constituent une aide précieuse pour l'expert en problèmes régionaux, surtout dans la première phase de l'enquête.

Figure 2 — Diagramme de développement relatif d'une industrie donnée



Ces indices descriptifs de localisation ne vont pas sans inconvénients, que l'on pourrait synthétiser de la manière suivante :

- ils ne tiennent pas compte de l'ampleur de la région examinée et, par conséquent, leurs résultats peuvent différer sensiblement de la réalité, suivant le degré de désagrégation territoriale du pays et des collectivités locales examinées;
- ils ne considèrent pas la classification des catégories industrielles, ce qui signifie qu'un changement éventuel de classification remettrait en cause les calculs effectués d'après l'ancienne classification;
- ils n'ont, enfin, aucune valeur en vue de la détermination et de la mesure des rapports existant entre les causes et les effets provoqués par les phénomènes considérés.

Les coefficients examinés présentent aussi des avantages, car ils permettent :

- d'avoir instantanément une vision d'ensemble de la structure intérieure d'une région;
- de procéder à des comparaisons entre la structure industrielle d'une région et celle d'autres régions, ou de tout le système industriel du pays;
- de mesurer les variations dans le temps des tendances de localisation des différentes industries;
- de compléter l'analyse des coûts comparés.

2. L'analyse des relations interindustrielles

a) *Nature et objectifs*

L'analyse des relations interindustrielles est une des méthodes les plus répandues parmi les experts en matière de programmation, en vue de résoudre nombre de problèmes de politique économique qui requièrent une connaissance de plus en plus détaillée de la structure économique d'un pays, d'une ou de plusieurs régions.

La méthode se base sur la compilation de tableaux des flux intersectoriels des biens et des services, également dénommés tableaux « input-output ».

Un tableau « input-output » (tableau 3) expose le flux des biens et des services existant entre les différents secteurs d'une économie nationale ou régionale donnée. L'économie est divisée en un certain

nombre de secteurs, d'après la quantité de données détaillées que l'on désire obtenir du tableau.

Les données sont exposées sous forme de damier ⁽¹⁾. Chaque ligne indique la distribution de la production allant d'un secteur donné aux autres secteurs, tandis que chaque colonne indique la quantité de facteurs de production (inputs) qu'un secteur reçoit des autres secteurs.

En divisant les valeurs indiquées dans les différentes cases par la production annuelle totale correspondante (tableau 3, ligne 12), on obtient une série de coefficients dits techniques représentant la quantité des facteurs de production nécessaires pour obtenir une valeur de production de l'industrie considérée.

Ces coefficients, considérés conjointement, constituent le système des équations d'équilibre général normalement utilisé afin de traduire une prévision globale du revenu national brut en une estimation détaillée des quantités correspondantes des entrées et des sorties des biens et des services de chaque secteur, en vue d'assurer un équilibre parfait entre la production totale et la demande totale pour chaque bien.

b) *Les secteurs de production et secteurs finals*

Le damier « input-output », mis au point par Leontief d'après le schéma walrasien de l'équilibre économique général, consistait en un système économique « fermé », fondé sur l'hypothèse que les coefficients techniques de tous les secteurs du système économique étaient constants. Il en découlait que la structure des consommations et des investissements variait proportionnellement au revenu perçu par les détenteurs des facteurs de production.

Dans une époque successive, ce tableau a été « ouvert » — ainsi qu'il est convenu de dire — dans le sens que l'hypothèse mentionnée plus haut cessa d'être appliquée à quelques secteurs particuliers, qui furent partant considérés comme des variables indépendantes sujettes aux variations que l'on estime devoir introduire conformément aux objectifs de politique économique préalablement fixés.

Il s'agit des secteurs dits « finals », car les biens et les services qu'ils reçoivent des autres secteurs sont destinés à une utilisation finale.

⁽¹⁾ Cf. W. Leontief, *Tecniche moderne per la pianificazione e la previsione economica*, in « La scuola in azione », Ecole Enrico Mattei de hautes études sur les hydrocarbures, San Donato milanese, n° 23, 30 novembre 1964.

Dans l'élaboration des tableaux « input-output » (voir le schéma exposé au tableau 2), on ouvre au moins cinq comptes verticaux aux secteurs finals et notamment: consommations privées, consommations publiques, investissements, variations des stocks, exportations.

Aux différents comptes verticaux correspondent, dans les limites des données statistiques disponibles, différents comptes horizontaux représentant les entrées de ces secteurs, à savoir:

- a) les salaires, les appointements et les profits pour le travail d'exécution et de direction du secteur privé;
- b) les impôts et les taxes perçus par l'administration publique pour les services publics assurés à la collectivité;
- c) les pourcentages d'ammortissement et de dépréciation des capitaux fixes utilisés dans les processus de production, ainsi que les importations. Toutes ces entrées sont parfois réunies en un compte unique dénommé « valeur ajoutée de la production ».

Les valeurs des secteurs finals ventilées verticalement représentent le « produit national brut » (plus les importations) qui a été réparti soit par secteur de destination soit par groupe de biens et de services.

Ces valeurs, qui représentent également le produit national brut, ont été ventilées horizontalement par secteur d'origine.

La dernière ligne et la dernière colonne du tableau indiquent les ressources nationales brutes des biens et des services de chaque secteur. Il s'agit de valeurs brutes dont la portée est beaucoup plus étendue que celle qu'il est convenu de leur attribuer normalement: il s'agit en effet de la valeur brute de tous les doubléments représentés par le coût des matières et des services destinés à la production.

Il nous paraît opportun de souligner ici que de tels doubléments — que l'on tente de réduire au minimum dans le système de comptabilité nationale — représentent la clé de voûte de la technique d'analyse « input-output » mise au point par Leontief.

c) *L'analyse input-output au niveau national*

Grâce au tableau des relations interindustrielles, le planificateur ou l'expert en prévision est à même de déterminer la quantité des productions et des facteurs de production pour chaque secteur, indispensables à la réalisation d'un revenu national brut hypothétique ayant une structure et une ampleur données. Ce produit national brut est

l'un des objectifs de la planification ou le résultat d'une prévision économique globale.

Dans les deux cas il est cependant nécessaire de construire un tableau « input-output » en vue de déterminer la situation économique générale apte à assurer un revenu national brut ayant les dimensions et la structure requises.

La solution du système de relations interindustrielles — que l'on ne peut établir qu'à l'aide d'un ordinateur électronique — implique souvent la nécessité de reconsidérer la projection originale du produit national brut sur laquelle se basent les calculs. Une comparaison entre les productions actuelles de certains biens et services et les prévisions pour le futur permet facilement de déterminer la valeur de l'expansion des unités de production ainsi que les changements intervenus dans les dimensions et dans la structure de la main-d'œuvre; elle permet également de déterminer les ressources de base disponibles en vue de réaliser la variation projectée. Si l'un ou l'autre de ces changements semble irréalisable ou peu probable, il y a lieu d'écarter ou de réviser la prévision originale du revenu national brut: il faudra développer et vérifier la nouvelle projection de la même manière.

d) *Le champ d'application de l'analyse*

Il existe de nombreuses possibilités d'appliquer l'analyse « input-output » à l'étude des problèmes d'économie politique.

En ce qui concerne les problèmes généraux, il s'agit d'étudier — outre le programme capable de maximiser le développement économique du pays — les effets sur la balance internationale des paiements des programmes ou des orientations de politique économique intérieure.

Pour ce qui a trait aux problèmes particuliers, il y a lieu d'analyser les rapports existant entre les différents secteurs de production. De telles analyses permettent de définir dans quelle mesure chaque secteur intermédiaire dépend réellement de tous les autres secteurs qui produisent des biens finals ainsi que du niveau et de la structure de la demande finale.

e) *Les tableaux input-output régionaux et interrégionaux*

Les tableaux régionaux et interrégionaux de relations interindustrielles apportent une aide précieuse à la solution des questions locales,

notamment en ce qui concerne la connaissance des structures économiques régionales.

Leur but fondamental est celui d'identifier la matrice des coefficients, non seulement par industrie, mais aussi par zone géographique et par région.

En supposant un système économique national formé de 50 secteurs industriels et divisé en 5 régions, la matrice technique idéale devrait être formée de 62.500 coefficients techniques décomposables en 25 sous-matrices. En effet, il devrait exister 5 matrices pour chaque région, dont une devrait permettre de définir les relations interindustrielles de la région, tandis que les 4 autres matrices devraient faire ressortir les relations commerciales entre la région considérée et les autres zones (pour chaque industrie).

L'élaboration de pareil tableau est toutefois purement théorique à cause de la carence des données statistiques nécessaires. Pour pallier ces difficultés, on a recours à des agrégations des secteurs ainsi qu'à des simplifications du tableau.

La méthode la plus courante dans l'estimation des relations interindustrielles régionales considère chaque région comme une unité économique autonome. Se basant sur cette hypothèse, on analyse les relations interindustrielles comme si le tableau « input-output » était situé à un niveau national, consolidant les flux interrégionaux en un seul secteur d'importation-exportation.

f) Utilisation des tableaux aux fins de la localisation

En ce qui concerne les problèmes particuliers de localisation industrielle, les tableaux « input-output » régionaux et interrégionaux sont d'une très grande utilité, alliés à d'autres techniques d'analyse de la structure économique régionale et nationale.

Au sujet du caractère complémentaire des différentes techniques d'analyse, W. Isard ⁽¹⁾ cite l'exemple d'une étude portant sur les prévisions économiques de la grande région industrielle de New York et de Philadelphie. Isard précise les différentes phases d'analyse de la manière suivante:

- a) On détermine la localisation optima de quelques industries de base (acier, etc.) d'après le critère des coûts comparés, en termes

(1) Cf W. Isard, *Methods of Regional Analysis*, chapitre I/H, « Applications and Synthesis with Location Analysis », The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1963, p. 349.

- de frais de transport des matières premières; on minimise ces coûts;
- b) On estime la consommation des produits de ces industries afin de fixer leurs dimensions optima;
 - c) On estime les dimensions que peuvent atteindre les nouvelles unités de production liées, aussi bien sur le plan technique que sur le plan géographique, à l'activité de base de l'industrie-clé (fer et acier);
 - d) On estime les effets directs de l'agglomération;
 - e) On évalue les effectifs de main-d'œuvre nécessaires à la production du fer et de l'acier;
 - f) On évalue enfin les effets de polarisation produits par l'implantation des nouvelles industries dans la région considérée.

Il est évident que l'étude des prévisions se fonde sur l'analyse des coûts comparés et, passant successivement par toute une série d'évaluations économiques afin d'effectuer les estimations sous b, c et d, on aboutit à l'utilisation des tableaux « input-output », en vue d'évaluer la main-d'œuvre supplémentaire ainsi que les effets de polarisation produits par l'implantation des nouvelles industries dans la région.

Pour ce qui a trait à l'évaluation des effets de polarisation, nous analyserons au cours de la deuxième partie de cette étude ⁽¹⁾ une enquête portant sur l'analyse quantitative des effets de développement polarisé pour la région de Liège. Cette étude, tout en se basant sur quelques hypothèses simplificatrices (telles que l'agrégation de la structure économique régionale en un nombre restreint de secteurs de production), atteint des résultats de toute première importance.

g) Limites des tableaux

En terminant, il nous semble opportun de souligner les limites que dénonce la technique des relations interindustrielles.

D'abord, les tableaux « input-output » se bornent à une évaluation purement logique des besoins totaux des groupes de biens intermédiaires, biens nécessaires à la formation d'une demande finale globale donnée.

Deuxièmement, « l'ouverture » du modèle de Leontief exclue toute possibilité d'adopter cette technique de prévision de la demande

⁽¹⁾ Cf. J.D. Caemel, J. Degeldre, J. Paelinck, *Analyse quantitative de certains phénomènes du développement régional polarisé ASRDLP*, colloque de Liège, 22-23 mai 1964.

future de biens finals destinés à la consommation directe, aux investissements et à l'exportation. Pour des prévisions de ce genre, on continuera donc de se baser sur des méthodes traditionnelles d'enquête concernant les perspectives d'expansion de la consommation des différents biens finals, les programmes d'investissements et les exportations possibles.

Le fait que les coefficients de production sont constants constitue un autre inconvénient. L'expérience prouve que l'emploi de ces coefficients en vue de prévoir la production donne des résultats de moins en moins précis au fur et à mesure qu'augmente l'écart entre l'année de base et l'année finale. Ceci est dû au fait qu'ils ne tiennent pas compte des effets des économies d'échelle, des économies extérieures, du progrès techniques et autres.

Malgré cela, la technique des relations interindustrielles voit s'élargir son champ d'application, surtout si on l'intègre avec d'autres techniques d'analyse et si on l'applique avec une certaine souplesse.

3. La programmation linéaire

Souvent, pour atteindre des objectifs donnés en matière de politique économique, aussi bien au niveau national qu'à celui de l'entreprise, il faut pouvoir utiliser avec la plus grande efficacité possible les ressources limitées dont on dispose, à savoir: le capital, la main-d'œuvre qualifiée, etc. Il est possible d'adopter des techniques spéciales en vue d'analyser et de résoudre les problèmes qu'il est convenu d'appeler d'« optimisation ». La programmation linéaire est l'une des techniques les plus indiquées à cette fin.

Son développement, en tant qu'instrument d'analyse empirique, se base sur la « méthode du simplexe » élaborée par Dantzig ⁽¹⁾, pour identifier des solutions d'optimisation.

La méthode du simplexe ⁽²⁾ est généralement retenue comme simple technique permettant de réaliser des opérations mathématiques en vue de résoudre certains problèmes d'optimisation.

La programmation linéaire se base sur les points suivants:

a) *L'activité* est constituée par toute transformation possible des facteurs de production en produits; en mathématiques elle s'exprime

(1) Cf. G.B. Dantzig, *Maximization of a Linear Function of Variables Subject to Linear Inequalities*, in T. Koopmans (ed.) « Activity Analysis of Production and Allocation », 1951.

(2) Cf. H.B. Chenery, *Development Policies and Programmes*, in « Economic Bulletin for Latin America », mars 1958, II^e partie, p. 65-67.

par une colonne de coefficients (vecteur) dont les facteurs sont positifs. Il est possible de représenter comme des activités le transport, la vente, le stockage, l'importation et l'exportation, ainsi que toute une série d'autres fonctions économiques.

b) *Le niveau d'activité* indique l'intensité d'utilisation d'une activité donnée. Il est possible de calculer la valeur de chaque facteur utilisé ou produit dans une certaine activité en multipliant le niveau des activités par le coefficient d'emploi du facteur.

$$x_{ij} = a_{ij}x_j$$

c) *Les contraintes*, dans un système de programmation linéaire, sont constituées par les constantes B_i qui paraissent dans un système d'équation ayant la forme suivante:

$$\sum_{j=1}^n a_{ij}x_j = B_i$$

Dans les modèles interindustriels, les contraintes sont constituées par les demandes finales (positives) résultant de l'analyse « input-output » et par les offres des facteurs (négatives).

d) *La fonction de sélection* est une fonction des niveaux d'activité permettant de choisir une solution plutôt qu'une autre.

e) *Un programme* est formé par l'ensemble des niveaux d'activité. Si ces niveaux satisfont les inégalités relatives aux contraintes, le programme est résoluble.

f) *Le programme optimum* est constitué par la solution maximisant ou minimisant la fonction de solution choisie.

g) *La solution de base* est celle comprenant autant de niveaux d'activité que de contraintes.

h) *L'activité disponible* est formée par des disponibilités non utilisées et par l'excédent de quelques produits demandés; il est possible de remplacer les inégalités par des équations en utilisant les activités disponibles.

La programmation linéaire vise d'abord à dégager parmi les activités possibles celles maximisant ou minimisant l'objectif retenu.

Au cours des enquêtes régionales, la technique de programmation linéaire interrégionale joue un rôle prépondérant. Elle est appliquée lorsque l'objectif visé revient à maximiser des fonctions linéaires soumises à certaines inégalités linéaires.

La programmation linéaire permet de résoudre des problèmes de ce type :

- en supposant une série de ressources limitées (par exemple, capacités de production, facilités de transport, etc.);
- en supposant une certaine technologie (sous forme d'une série de coefficients de production constants);
- en supposant un système de prix (sauf les prix relatifs aux facteurs de production); il s'agit de planifier les différentes activités de production en vue de maximiser les profits, les bénéfices sociaux, le revenu total, le revenu par tête, l'emploi, le produit social brut, ou d'autres grandeurs.

Il s'agit, en outre, d'étudier la façon de planifier les différentes activités de production en vue de minimiser le volume des transports, aussi bien que de réduire les heures de travail ou d'autres grandeurs contribuant à la réalisation de certains niveaux de production et de consommation.

Dans un cadre interrégional, le problème peut être encore plus vaste. Toutes les régions appartenant à un système économique donné possèdent une série de ressources limitées, un système de prix des facteurs de production, et une offre illimitée de biens grâce à une gamme étendue d'échanges interrégionaux. Il s'agira de planifier la production des activités d'exportation de chaque région afin de maximiser le revenu, l'emploi, ou toute autre grandeur relative à la région considérée ou au système interrégional dans son ensemble.

La technique de la programmation linéaire peut être parfois utile en vue de fixer des normes compétitives, d'évaluer les inefficiences en matière de localisation, de flux des transports, d'utilisation des ressources d'un système économique, et afin d'aborder le problème encore plus important de la carence de ressources dans une région donnée.

B — Analyse des modèles

La deuxième partie de cette étude a pour objet l'analyse de trois enquêtes quantitatives en matière de localisation industrielle. Il s'agit, notamment, des modèles suivants:

- A — Méthodologie pour dégager des avantages optima (publics et privés) en vue de la création de zones industrielles, par la TEKNE;
- B — Analyse des relations interindustrielles dans la théorie de la localisation, par Leo Klaassen;

C — Analyse quantitative de certains phénomènes de développement économique polarisé; Essai de simulation statique d'itinéraires de propagation, par J. De Caemel, J. Degueldre, J. Paelinck.

Le premier modèle vise à dégager, d'après l'analyse des coûts comparés, les avantages optima pour la création de zones industrielles; le deuxième modèle se propose d'identifier les caractéristiques d'une industrie donnée d'après le tableau « input-output », et d'en tirer des indications utiles en vue de la localisation optima de l'industrie. Le troisième modèle, enfin, est centré sur l'évaluation quantitative des effets de polarisation provoqués par la création d'une nouvelle branche industrielle ou par des ententes de quasi-intégration et de coproduction; il expose également les effets dus à l'équilibre de la balance commerciale de la région considérée.

1. Premier modèle

« Méthodologie pour dégager les avantages optima (publics et privés) en vue de la création de zones industrielles » par la TEKNE ⁽¹⁾

a) *But et objet du modèle*

L'étude de la TEKNE porte sur un certain nombre de territoires, et elle vise à dégager les avantages économiques que chaque zone offre à l'agent privé en matière de localisation de nouvelles unités de production, et à l'agent public (Etat et autres organismes publics) en matière de création de zones industrielles.

Il est possible de parvenir à dégager ces avantages d'après une analyse quantitative d'un ensemble de phénomènes démographiques, économiques et sociaux, phénomènes importants en vue d'atteindre l'objectif fixé.

Le modèle est constitué par deux matrices pouvant être reconduites à une seule quant aux objectifs que chacune d'elles se propose d'atteindre (recherche de position de maximum relatif), mais différent en ce qui concerne les critères d'évaluation des avantages — compte tenu de la mesure des coûts (privés et sociaux) et des bénéfices (profit et utilité publique) d'après laquelle on effectue les options. Cette mesure est fonction de la position différente des agents public et privé.

La matrice de l'agent privé est élaborée en vue de permettre de mesurer les avantages de localisation des unités de production nouvel-

(¹) TEKNE, *Consulenze e progettazioni tecnico-organizzative*, Milan.

les appartenant à une catégorie (ou branche) donnée d'industries, d'après les variations des coûts d'exploitation dans les différentes zones du territoire ⁽¹⁾.

Cette matrice est formée, verticalement, par un certain nombre de zones et, horizontalement, par une série de phénomènes représentant les principaux facteurs de coût pour l'entrepreneur privé (voir à ce sujet appendice A, « Fac-similé de la matrice privée »).

L'évaluation quantitative des facteurs du prix de revient examinés n'entraîne aucun problème quant à la comparaison entre différentes zones, puisqu'elle se base sur une unité de mesure (les coûts d'exploitation). Même les « poids » des différents facteurs du prix de revient ne présentent aucune difficulté, étant sitôt exprimés suivant leur valeur.

La somme algébrique des variations de coût relatives aux différentes localisations devrait permettre de définir le degré des avantages ou des inconvénients de la nouvelle implantation industrielle en une région donnée, par rapport à une zone de repère donnée retenue optima.

La matrice publique considère 21 zones et 9 phénomènes socio-économiques ⁽²⁾ désagregés en 39 éléments (voir appendice B, « Fac-similé de la matrice publique »).

Les valeurs assumées par les différents éléments qui sont à la base des phénomènes pris en considération, dans chaque zone examinée, se traduisent en un système de « classement » fixé d'après une échelle de mesure qu'il a été convenu d'établir. En outre, chacun de ces

(1) Sur ce plan peuvent exister deux situations de départ différentes, à savoir :

- en ce qui concerne les zones du nord, les avantages seraient déterminés exclusivement par les variations des coûts des facteurs provoquées par la localisation (coût moins élevé de la main-d'œuvre dans les différentes zones, moindres frais de transport, etc.) ;
- quant aux régions du sud, les avantages découleraient non seulement des variations des coûts dus à une localisation différente — ainsi que nous l'avons vu pour les zones du nord — mais aussi des bénéfices prévus par la législation spéciale, à savoir les apports à fond perdu de la « Cassa per il Mezzogiorno » (et éventuellement d'autres collectivités publiques) et des facilités de crédit à long et à court terme.

(2) Nous dressons une liste de neuf phénomènes démographiques et économiques considérés :

1. Population
2. Activité de la population
3. Structure industrielle
4. Main-d'œuvre
5. Enseignement
6. Equipements civils
7. Logements
8. Infrastructure
9. Développement industriel

Le phénomène du développement industriel plus récent résulte de l'analyse de différents éléments, tel que l'accroissement de l'emploi dans le secteur, l'importance des investissements ayant entraîné un tel accroissement, etc. Ce phénomène a été considéré surtout afin d'éviter le danger de sous-évaluer le développement industriel de certaines régions du Mezzogiorno par rapport à celui des zones du nord.

éléments se caractérise par un certain « poids » qui en fixe l'importance relative à l'intérieur du phénomène dont il fait partie. Enfin, on dégage pour chacun des 9 phénomènes considérés l'incidence relative sur l'ensemble des facteurs préalablement choisis par l'agent public.

Par conséquent, la moyenne de classement des éléments de chaque zone, pondérés avec leur poids respectif, représente l'estimation quantitative de l'agent public en matière d'avantages économiques qu'une région offre à la localisation industrielle.

b) *Caractéristiques du modèle*

L'étude TEKNE présente les caractéristiques principales suivantes:

— *En ce qui concerne la forme du modèle*

Il se présente sous forme de tableau à double entrée ventilant horizontalement les variables qui interviennent dans la décision relative au choix de la localisation, et verticalement les différentes zones examinées. L'élément général de la matrice est constitué par x_{ij} , représentant la valeur que la variable i assumerait dans la zone j . Le total des avantages de localisation en une zone donnée serait donc exprimé par la formule suivante:

$$\sum_{i=1}^n x_{ij} \text{ (pour } j = 1, 2, 3 \dots n \text{)}$$

et la position de maximum cherchée serait exprimée par la fonction suivante:

$$\sum_{i=1}^n x_{ij} = \max \text{ (pour } j = 1, 2, 3, \dots n \text{)}$$

— *En ce qui concerne les variables du modèle*

Elles pourraient être illimitées car — contrairement à ce qui se produit dans des modèles plus complexes — leur accroissements n'augmenterait pas les difficultés pour la solution du modèle.

Puisqu'il n'existe aucune relation fonctionnelle entre ces variables, elles pourraient aussi être indépendantes entre elles et, en conséquence, le modèle pourrait tenir compte de toutes les variables considérées par les agents public et privé.

— *En ce qui concerne les critères comparatifs des x_{ij}*

Le modèle est caractérisé par deux critères basés essentiellement sur l'indépendance entre les variables dans les différentes zones et sur l'égalité des coefficients de pondération pour toutes les régions.

Ces critères consistent en :

1. *un système de classement* qui, permettant de dépasser l'hétérogénéité des différentes grandeurs considérées, faciliterait la comparaison des évaluations quantitatives des divers éléments dans les différentes régions;

2. *un système de « poids »*, ou coefficients de pondération, indiquant l'importance des différents phénomènes dans l'ensemble des facteurs de localisation considérés, ainsi que les différents éléments au sein de chaque phénomène.

La diversité des deux matrices est une caractéristique dont l'importance ne saurait être sous-évaluée, pour ce qui a trait surtout aux critères d'évaluation et de pondération des différents phénomènes et des divers éléments jouant un rôle dans chaque matrice. Cette diversité découle évidemment de la prééminence de l'un des deux agents, public ou privé, dans les cas où l'on pourrait appliquer le modèle.

e) *Champ d'application du modèle*

Le modèle a un champ d'application très vaste. La TEKNE (en ce qui concerne son expérience directe) estime qu'il pourrait être utilisé surtout en vue de résoudre les problèmes suivants :

- « recherche de la localisation optima d'une nouvelle installation de production de la part d'un agent privé;
- contrôle des résultats que l'on pourrait atteindre grâce aux instruments de politique économique prévus par les agents publics en vue d'atteindre les objectifs politiques, et, le cas échéant, étude des réformes nécessaires et modification des instruments opérationnels ».

L'application du modèle impliquerait la connaissance des critères de maximisation, soit de la part de l'agent privé pour le choix de la localisation optima de son installation, soit de la part de l'agent public pour l'optimisation des résultats de la politique économique de localisation industrielle.

Une telle application n'irait pas sans que le rôle prépondérant revienne à l'un des deux agents, public ou privé, en ce qui concerne la détermination des critères d'évaluation des différents facteurs de localisation, aussi bien que des respectifs coefficients de pondération. Si l'un des deux agents ne jouait pas le rôle déterminant, les valeurs des éléments seraient privées de toute homogénéité et leur somme serait dépourvue de tout sens économique.

Dans une étude dont la TEKNE a été chargée par la Commission nationale pour la programmation, la matrice publique a été formée par 21 régions et par 9 phénomènes sociaux, pour un total de 39 éléments.

En ce qui concerne l'agent privé, le problème se pose de manière identique. Ont été considérés 11 types d'industries correspondant à 11 matrices privées ainsi formées:

Produits	Matrices	Zones (colonnes)	Facteurs de localisation (lignes)
Mécaniques	3	11	40
Autres	8	4	40

L'industrie mécanique présenterait trois matrices correspondant à trois dimensions spécifiques: les autres matrices (8) se rapporteraient aux produits suivants: papier, habillement, tissus, coton, ciment, etc.

Les 40 lignes concernent les facteurs du prix de revient (voir appendice A).

d) Résultats et analyse critique du modèle

La TEKNE n'a pas été à même de fournir une documentation statistique concernant l'élaboration des deux matrices (publique et privée), ni les résultats atteints. Il n'a donc pas été possible d'examiner le fonctionnement concret du modèle; il a été également impossible de comparer les positions de maximum relatif obtenu dans chaque matrice. Il en découle, cependant, que le système de classement, et pratiquement la solution du problème, ne tient pas à la politique de chaque entrepreneur mais à la politique résultant d'une « attitude généralisée », tout au moins pour ce qui a trait à des groupes d'entrepreneurs déployant des activités homogènes entre elles.

Il faudrait en outre remarquer que :

1. Il ne s'agit pas d'un véritable modèle économétrique ⁽¹⁾, mais plutôt d'une enquête menée d'après le critère des coûts comparés,

(¹) Modèle économétrique: voir la définition qu'en donne A. Pedretti, *La Cowles Commission e i modelli econometrici*, éd. L'Industria, Milan, 1953. Dans cette étude un modèle est défini comme « un ensemble d'hypothèses et de renseignements concernant un système de relations économiques ». Ce système devrait permettre d'expliquer un phénomène ou des groupes de phénomènes.

enquête aboutissant à un classement d'un certain nombre de zones, par rapport aux évaluations quantitatives de toute une série de facteurs de localisation que l'on peut retrouver dans chaque zone. Il est possible de comparer ces évaluations suivant un système de « classement » et de « pondération » établis de façon arbitraire.

2. Par conséquent, les deux tableaux de l'étude relatifs aux variables des agents publics et privés ne sont pas des « matrices » comparables aux schémas de relations interindustrielles; elles rappellent plutôt des simples tableaux à double entrée ventilant horizontalement et/ou verticalement des séries statistiques.

S'agissant de la matrice publique, par exemple, le tableau est formé par 21 séries statistiques ⁽¹⁾ — correspondant aux 21 zones territoriales — comparées (mais non interdépendantes) d'après un barème de classement qu'il a été convenu de fixer.

Quant aux observations sous 1 et sous 2, il est évident que les variables — c'est-à-dire les facteurs de localisation considérés — peuvent être illimitées et non forcément indépendantes entre elles; ceci n'est pas dû à une caractéristique spéciale du modèle élaboré par la TEKNE, mais au manque de données nécessaires à l'élaboration d'un véritable « modèle ».

Il serait en outre déplacé d'assimiler le système de classement aux coefficients de transformation de la matrice. Ce système pourrait tout au plus être défini comme étant basé sur de simples évaluations quantitatives des différents éléments (évaluations, par tant, conventionnelles et arbitraires) par rapport à des unités de mesure dont il a été impossible de dégager le processus de détermination.

A ce sujet on pourrait objecter que, s'agissant de l'agent public, le système de classement et des différentes échelles de contrainte que le modèle ne manque pas de prévoir pourrait même être réalisable; à notre avis ceci impliquerait toutefois l'attribution d'un pouvoir décisionnel presque illimité à l'agent public de la part de l'agent privé.

Il aurait été intéressant d'approfondir la méthodologie relative à l'élaboration de la matrice privée afin de dégager les différents

(¹) Entendant par « série statistique » la suite d'intensités ou de fréquences correspondant aux modalités qualitatives (cf. M. Boldrini, *Statistica*, op. cit., p. 135).

avantages de localisation, mesurés en termes de profit net, entre les différentes zones examinées par rapport à la zone de repère. Mais l'étude de la TEKNE ne traite nullement de ce problème et ne fournit aucun élément quantitatif permettant de mettre en lumière la logique du modèle.

2. Deuxième modèle.

« Analyse des relations industrielles dans la théorie de la localisation », par Leo Klaassen ⁽¹⁾.

a) *But du modèle*

Cette étude se propose de démontrer sur un plan théorique et pratique l'application d'un modèle économétrique finalisé au choix d'un certain nombre d'industries à localiser dans une zone sous-développée donnée.

Le modèle — que l'on appelle également méthode de relations industrielles pondérées — considère, d'après le tableau « input-output » national, une industrie déterminée en vue d'en fixer le type et l'orientation. Il considère, notamment, les cas suivants:

- a) Industrie orientée complètement vers la demande (demand-oriented industry);
- b) Industrie orientée entièrement vers l'offre des facteurs de production (supply-oriented industry);
- c) Industrie libre de contraintes physiques de localisation (footloose industry).

Par cette détermination, on se propose de parvenir à des indications utiles concernant la localisation optima de l'industrie tout en dégageant en même temps les avantages ou les inconvénients d'une certaine région par rapport à l'industrie examinée.

b) *Hypothèses du modèle*

Le modèle se base sur les hypothèses suivantes:

- on ne prévoit pas de commerce international. Sont prévus par contre des échanges interrégionaux: l'industrie peut exporter ou importer des facteurs de production;

⁽¹⁾ Cf. Leo H. Klaassen, *The Analysis of Industrial Relations in Location Theory*, Frankemart (Autriche), avril 1965.

- on considère comme négligeables les frais de transports et de communications interrégionaux relatifs à l'industrie;
- on considère que les frais de transports et de communications interrégionaux, en ce qui concerne les produits aussi bien que les facteurs de production nécessaires à l'industrie, orientent l'industrie vers l'importation et/ou vers l'exportation interrégionale.

c) Formulation du modèle

En posant, par définition, que la valeur totale de production industrielle est égale à la valeur des matières premières et auxiliaires plus la valeur ajoutée, le modèle exprime la valeur de la production régionale de l'industrie examinée en fonction des frais de transports et de communications interrégionaux. L'équation finale du modèle ⁽¹⁾ est la suivante:

$$\varphi_{kj} = \lambda_d d_{kj} + \sum_{i=1}^n \lambda_1 \varphi_{ij}$$

où:

- φ_{kj} = valeur de la production brute de l'industrie k, localisée dans la région j;
- d_{kj} = demande totale ⁽²⁾ des biens produits par l'industrie k dans la région j;
- φ_{ij} = valeur de tous les facteurs de production achetés par l'industrie k dans la région j;
- λ_d = incidence relative des frais de transports et de communications d'une unité monétaire de produits k sur les frais globaux de transports et de communications d'une unité monétaire de production industrielle;
- $\sum \lambda_1$ = incidence relative des frais de transports et de communications d'une unité monétaire des besoins de l'industrie sur les frais globaux de transports et de communications d'une unité monétaire de production.

d) Caractéristiques spéciales du modèle

Les caractéristiques essentielles du modèle sont constituées par les deux coefficients λ_d et $\sum \lambda_1$, dits *coefficients d'attraction*, qui permet-

⁽¹⁾ Pour une analyse plus détaillée du modèle, voir appendice B.

⁽²⁾ La demande totale est constituée par la demande des secteurs de production et par la demande finale (consommations, investissements, stocks, exportations).

tent d'établir le type d'industrie ⁽¹⁾ susceptible de favoriser le développement d'une région donnée, ayant des caractéristiques données.

Les coefficients d'attraction varient de zéro à un, et leur somme est égale à l'unité, car, d'après Klaassen:

$$\lambda_d + \Sigma \lambda_1 = 1$$

Cette égalité indique que :

— si λ_d est égal à 1, l'industrie est complètement orientée vers la demande intérieure de la région, et les frais de transports et de communications interrégionaux sont tellement élevés qu'il vaut mieux s'abstenir d'exporter les produits;

— si $\Sigma \lambda_1$ est égal à 1, l'industrie est par contre totalement orientée vers le marché de l'offre des facteurs de production et, dans ce cas, les frais de transports et de communications d'une unité monétaire de facteurs de production sont tellement élevés qu'il sera préférable de renoncer à toute importation des régions autres que celle où l'industrie est localisée.

Il se peut aussi qu'une seule λ_1 soit égale à l'unité. Dans une telle hypothèse le facteur de production l impliquerait des frais de transports tellement élevés qu'il faudrait essayer de localiser l'industrie là où ce facteur abonde.

Il faut remarquer en outre que, si l'activité de production du facteur l a atteint son maximum, l'industrie k en est endommagée, car sa dimension (déterminée par le rapport entre la quantité de facteur l vendue à l'industrie k et celle effectivement demandée) résulte liée à la disponibilité du facteur l.

— Si, par contre, les deux coefficients d'attraction sont égaux entre eux et les frais de transports et de communications ont un poids égal sur les deux unités monétaires de vente et de demande dans la région, l'industrie est libre de toute contrainte physique de localisation.

e) *La région importante*

Une autre caractéristique du modèle est la définition donnée par Klaassen de *région importante*.

(¹) En effet, ils en spécifient les caractéristiques. Klaassen parle d'industries orientées par la demande (*demand-oriented industry*), d'industries orientées par l'offre des facteurs de production (*supply-oriented industry*) et d'industries libres de toute contrainte de localisation (*footloose industry*).

Par ce terme l'auteur entend la circonscription territoriale (commune, région administrative, Etat, etc.) à l'intérieur de laquelle une industrie donnée résulte *entièrement* orientée par la demande.

Le modèle détermine une région de ce genre d'après le coefficient de corrélation obtenu par l'équation finale

$$\varphi_{ikj} = \lambda_d d_{ikj} + \sum \lambda_1 \varphi_{1j}$$

que nous avons examinée au paragraphe précédent. Afin que la région soit « importante », le coefficient de corrélation doit s'approcher de l'unité; à partir de zones limitées, on parvient donc à considérer, par approximations successives, des régions toujours plus vastes.

L'auteur considère que le concept d'industrie orientée par la demande est lié à celui d'industrie n'étant *pas* de base. Par industrie de base il entend en effet l'activité de production qui est en mesure d'exporter ses produits dans d'autres régions, tandis qu'une industrie n'étant *pas* de base est obligée d'écouler ses produits à l'intérieur de la zone considérée. La division des industries en deux groupes — de base et non — dans le sens particulier de Klaassen, est un fait marquant pour la notion de « région importante ».

f) Application du modèle

Le modèle est appliqué à trois industries manufacturières aux Etats-Unis, à savoir:

- l'industrie électronique;
- l'industrie optique;
- l'industrie du verre.

Il est possible de synthétiser le processus statistique appliqué de la manière suivante:

a) On détermine la production, la demande totale et la demande de l'industrie considérée d'après les relations interindustrielles du tableau « input-output » national;

b) On détermine les différents éléments (production, demande, besoins) d'après le nombre de travailleurs affectés à l'industrie par région, d'après les revenus des régions et selon les estimations en pourcentage résultant du tableau « input-output » national;

c) On détermine, enfin, la « région importante » des industries orientées par la demande des produits — ainsi que nous l'avons vu — par des approximations successives, résolvant l'équation de la produc-

tion de l'industrie qui résulte du modèle en fonction de plusieurs zones d'étendue différente, jusqu'à la détermination d'un coefficient de corrélation proche de l'unité.

On obtient les résultats suivants:

- a) Industrie électronique $\varphi_a = 0,98 d + 0,02 \varphi_1$
- b) Industrie optique $\varphi_b = 0,93 d + 0,07 \varphi_1$
- c) Industrie du verre $\varphi_c =$ coefficients d'attraction non déterminés.

cela signifie que les deux premières industries a et b sont orientées presque complètement vers le marché de vente, tandis que l'industrie du verre est libre de toute contrainte de localisation.

g) *Remarques relatives au modèle économétrique de Klaassen*

L'analyse de la structure et du fonctionnement du modèle proposé par l'auteur se prête aux considérations suivantes :

— Au sujet de la première hypothèse (où l'on ne prend pas en considération le commerce extérieur en ce qui concerne l'industrie), le modèle ne paraît pas se prêter convenablement à l'étude de la localisation industrielle dans les régions où le commerce international joue un rôle de premier plan. Dans les zones sous-développées, en effet, les industries nouvelles sont inévitablement liées au commerce international soit pour l'exportation des produits, la demande locale n'étant pas à même d'absorber la production des nouvelles installations, soit pour l'importation des matières premières qui font défaut dans le pays.

Une politique de localisation industrielle ne peut pas aller sans une estimation analytique du commerce extérieur, notamment en ce qui concerne les groupes d'activités de production — dont on détermine les coefficients techniques de capital et d'emploi d'après le tableau « input-output » national. Ces activités contribuent de façon appréciable à promouvoir le développement économique et à élever le niveau de vie de la population de la zone sous-développée où elles sont localisées.

Il faut toutefois remarquer que les estimations relatives au commerce extérieur sont difficilement réalisables et que l'on dispose actuellement de très peu de données en la matière.

— En ce qui concerne la deuxième hypothèse (frais de transports et de communications négligeables), elle ne semble pas être valable, quelle que soit l'étendue de la région où l'industrie est localisée. L'auteur n'indique pas jusqu'à quel degré les frais considérés sont

négligeables, et risque partant de parvenir à des résultats qui ne correspondent pas à la réalité.

L'application du modèle ne va pas sans rencontrer des difficultés statistiques provoquées par la carence de données détaillées. Lorsque l'on désagrège les données nationales sur une base régionale, l'analyse se complique toujours davantage. Les évaluations basées sur d'autres évaluations n'amènent le plus souvent qu'à des résultats purement théoriques et logiques. De ce point de vue, le modèle de Klaassen est bien agencé et valable.

Il serait toutefois intéressant de l'appliquer en Italie, afin d'en essayer les possibilités pratiques, dans quelques branches d'activités industrielles, suivant le tableau « input-output » pour l'année 1959: les résultats pourraient ainsi être comparés.

3. Troisième modèle:

Analyse quantitative de certains phénomènes de développement économique polarisé; essai de simulation statique d'itinéraires de propagation », par J. De Caemel, J. Degueldre, J. Paelinck ⁽¹⁾.

a) But de recherche

Cette recherche se propose de traduire quantitativement le concept d'espace économique polarisé ⁽²⁾.

Cette étude se propose, plus spécialement :

— d'examiner, d'après un modèle de simulation ⁽³⁾, quelques

(1) Doc. n° 6, groupe 5, *Rapport introductif*, colloque de Liège de l'Association de science régionale de langue française (A.S.R.D.L.F.), 22-23 mai 1964.

(2) D'après F. Perroux, il existe une distinction rigoureuse entre l'espace banal ou géonomique et l'espace économique. Le premier est défini par des relations entre points, lignes, surfaces et volumes; le deuxième se définit par les relations économiques qui existent entre les éléments économiques d'une aire géographique donnée. Cet espace peut être dénommé de différentes manières, dont les plus importantes sont les suivantes :

— *espace homogène* dont les composantes sont assez semblables entre elles;

— *espace polarisé*, hétérogène, dont les composantes sont complémentaires et interdépendantes, ayant des rapports d'échanges avec les pôles de croissance (*), rapports beaucoup plus étroits que ceux avec les autres régions;

— *espace-programme*, dépendant d'un seul centre décisionnel en vue de rationaliser le développement économique régional.

(*) Au sujet de la définition de pôle de croissance, cf. F. Perroux, *Les espaces économiques; Economie appliquée*, 1950; ID., *L'Economie du XX^e*, Presses universitaires de France, Paris, 1961, p. 127, et la première partie de notre étude.

(3) Entendant par modèle de simulation une représentation schématique d'un phénomène donné. Il est formé, en général, par la spécification de certains niveaux des paramètres et des variables exogènes, et par la dérivation relative des valeurs assumées par les variables endogènes. Le mécanisme des modèles simulatifs est comparable à celui d'un essai car il permet d'obtenir un résultat déterminé d'après des conditions initiales spécifiques: en variant ces conditions, c'est-à-dire les paramètres et les variables exogènes, on obtient de nouveaux niveaux des variables endogènes (cf. L. Cantoni et N. Postiglione, *I metodi simulativi in econometria*, congrès national sur l'application du calcul électronique aux recherches économiques, Rome, 29-30 septembre 1961, Ed. Direzione Pubblicità e Stampa Ing. C. Olivetti e C., S.p.A., Milan, p. 27).

Par variables endogènes on entend les variables déterminées par la solution d'un système d'équations, variables qui sont à la base du modèle considéré; tandis que par variables exogènes on entend les variables préfixées en dehors du modèle).

aspects du phénomène de la polarisation ⁽¹⁾;

- d'en évaluer les effets;
- de reconstruire, d'après les tableaux « input-output », les itinéraires permettant à ces effets de modifier la structure économique de l'espace considéré, en partant des pôles.

Cette étude considère la région de Liège (Belgique) et, se basant sur une matrice agrégée ⁽²⁾ tirée du tableau « input-output » régional élaborée par L. Derwa en 1953, elle vise à évaluer les effets provoqués dans la région par les facteurs suivants:

1. L'introduction d'une nouvelle branche industrielle, ou la création d'une activité nouvelle dans un secteur déjà existant;
2. La création d'entente de « quasi-intégration » ⁽³⁾ entre entreprises industrielles indépendantes;

⁽¹⁾ D'après les auteurs de cette étude, un pôle de croissance peut provoquer différentes formes de polarisation, parmi lesquelles on peut citer:

- la polarisation technique;
- la polarisation des revenus;
- la polarisation psychologique;
- la polarisation géographique.

On enregistre la polarisation technique lorsque le développement des industries est conditionné par le flux des produits et des revenus que le pôle de croissance peut engendrer; on enregistre la polarisation des revenus lorsque les revenus créés par le rôle de croissance déterminent la prospérité du secteur tertiaire; il s'agit de polarisation psychologique lorsque le pôle de croissance engendre une augmentation du revenu régional, provoquant une concentration progressive d'activités attirées par certains facteurs ou par des facilités accordées aux nouvelles entreprises; la polarisation géographique n'est enfin qu'un aspect de la polarisation totale sur laquelle l'effet d'agglomération exerce une influence remarquable car, agissant sur le coût des entreprises, il favorise la localisation industrielle engendrant de nouvelles formes de consommation et développant les services.

⁽²⁾ La matrice agrégée tirée du tableau de la région de Liège comprend quatre secteurs de production (voir appendice A, tableau I), et précisément: les industries métallurgiques (comprenant la sidérurgie et les minéraux non ferreux), les constructions métalliques, les produits chimiques et d'autres industries. La ligne de la valeur ajoutée comprend l'ensemble des profits, des salaires directs et indirects, les quotes-parts d'amortissement, les frais de réparation, les frais de représentation et tous les autres frais non inclus dans le tableau des consommations intermédiaires. Les importations paraissent sous la rubrique « Importations similaires », comptabilisées au secteur qui les produit à l'intérieur de la région. Les deux rubriques « Consommations intermédiaires » (C.I.) et « Valeur ajoutée » (V.A.) constituent, ensemble, la valeur de la production locale. Cette dernière rubrique, plus les importations similaires, constitue le montant total des *inputs*. La colonne des consommations finales intérieures (C.F.I.) englobe les consommations publiques et privées, les frais d'investissements bruts et les variations des stocks. La colonne des exportations comprend les ventes à l'extérieur, et de la région et du pays. Le montant des consommations intermédiaires (C.I.) et finales (C.F.T.) donne l'*output* (O) qui équivaut à l'*input* total (I).

⁽³⁾ La « quasi-intégration » entre entreprises industrielles se réalise par une convention d'après laquelle une entreprise (ou même un artisan) s'engage à exécuter pour une autre entreprise des commandes spéciales de pièces de rechange; d'éléments d'ensembles ou sous-ensembles destinés à être intégrés dans un produit final. Cette convention ou entente est assez répandue dans plusieurs secteurs économiques et notamment dans les industries mécaniques, électriques et métallurgiques. Elle implique des spécifications techniques précises, ainsi que des plans et des modèles exigés par le maître de l'œuvre, de sorte que l'entreprise sous-traitante dépend des directives qui lui sont données pour ce qui a trait aux plans techniques et financiers. Quelques experts, dont les auteurs de cette étude, estiment que le progrès économique d'une région est fonction non seulement du dynamisme de l'entreprise motrice, mais surtout de l'intensité des relations interindustrielles à l'intérieur de la région (Cf. L. Dawin, *Le dynamisme économique de la région liégeoise*, t. I, 1959). A ce propos, la quasi-intégration, réalisée de manière rationnelle et systématique, semble le processus le plus apte à promouvoir justement, l'intensité des flux économiques dans la région.

3. Les ententes de coproduction entre firmes industrielles autrefois concurrentes;
4. L'essai d'équilibrer la balance commerciale de la région d'après une politique autarcique ou en adoptant d'autres mesures.

b) *Evaluation des effets provoqués par les différentes formes de polarisation*

a) *Le « filling-in » ou l'intégration graduelle de la structure économique*

L'introduction, en une région donnée, d'un secteur industriel nouveau ou la création d'une nouvelle activité dans un secteur préexistant constituent des facteurs importants de développement polarisé, qui ne manquent pas de produire des effets dans tout le système économique régional.

Cette étude vise à reconstruire par un processus « à rebours » les itinéraires de propagation de ces effets: on a supprimé de la matrice agrégée de la région liégeoise, d'abord un secteur de production, ensuite deux secteurs, considérant le tableau final comme le point de départ de la structure économique régionale à modifier; et ce, par l'introduction systématique des secteurs, l'un après l'autre, par exemple, le secteur métallique, le secteur chimique, etc.).

On a adopté le processus suivant :

on annule dans les tableaux I et II ⁽¹⁾ le secteur chimique;

on multiplie la matrice inverse des coefficients techniques ⁽²⁾, après avoir éliminé la ligne et la colonne concernant le secteur chimi-

⁽¹⁾ Voir appendice C, tableaux I et II.

⁽²⁾ Dans l'analyse *input-output*, la matrice des coefficients techniques représente les besoins directs de matériels et de services employés pour produire une unité des biens produits dans chaque secteur. Les coefficients techniques de chaque secteur de production sont tirés des consommations intermédiaires d'après l'équation bien connue :

$$a_{ij} = \frac{x_{ij}}{X_j}$$

où

a_{ij} = quantité de bien i employée pour produire une unité de produit du secteur j ;

x_{ij} = quantité de bien i employée dans la production du secteur j ;

X_j = production totale du secteur j .

Le résultat de l'inversion de la matrice des coefficients techniques donne la matrice inverse. Par l'inversion de la matrice des coefficients techniques l'on parvient à une nouvelle série de coefficients A_{ij} , dits coefficients de demande finale: ils indiquent les interdépendances entre le niveau et la formation de la demande finale et l'activité des différents secteurs du système de production.

La matrice inverse donne une solution générale en termes unitaires valables quels que soient les valeurs (en chiffres absolus) et la structure de la demande finale (Y).

La matrice inverse indique précisément les besoins directs et indirects nécessaires à la production d'une unité de demande finale. En indiquant par x les productions totales, par Y les demandes finales, la matrice inverse serait donnée par l'équation suivante :

(suite page 273)

que, par le vecteur de la demande finale ⁽¹⁾, parvenant ainsi à obtenir un nouveau vecteur de la valeur de la production (V.P.), à l'exclusion de la production du secteur chimique;

on multiplie la matrice a des coefficients techniques par le nouveau vecteur de la valeur de la production, obtenant un nouveau tableau de relations interindustrielles (tableau III) où la production du secteur chimique est inexistante, puisque ce secteur se borne à importer uniquement les produits nécessaires à la demande finale et aux besoins connexes à la production que les autres secteurs doivent réaliser;

on répète le processus que nous venons d'exposer par rapport au secteur métallique, obtenant le tableau IV de l'appendice A.

Dans ce tableau la balance commerciale est déficitaire; afin de la rééquilibrer il a fallu diminuer les importations similaires et, proportionnellement, les consommations (même si cela a entraîné une ultérieure diminution de la production).

De telle manière, on parvient à élaborer le tableau V, qui est le point de départ de la structure économique de la région liégeoise, structure n'englobant pas les secteurs métallique et chimique.

(suite de la note ⁽²⁾ page 272)

$$\begin{bmatrix} x_1 \\ x_2 \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} B_{11} & B_{12} \\ B_{21} & B_{22} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} Y_1 \\ Y_2 \end{bmatrix}$$

où

$$\begin{aligned} B &= (1-A)^{-1} \\ X &= AX + Y \\ (1-a) \quad X &= Y \\ X &= (1-A)^{-1}Y \end{aligned}$$

La production est donc égale au produit entre la matrice inverse et la demande finale. Si l'on indique la méthode pour calculer une matrice de 2×2 éléments, simple à réaliser,

$$[(1-A)] \quad [1-a]^{-1} = [1] \text{ donc la matrice directe}$$

	I	II		I	II
I	0,298	0,050		1,459	0,065
II	0,195	0,297		0,417	1,449

A

$B = (1-A)^{-1}$

$$\begin{bmatrix} 0,702 & -0,050 \\ -0,195 & 0,703 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} B_{11} & B_{12} \\ B_{21} & B_{22} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 1 & 0 \\ 0 & 1 \end{bmatrix} \text{ où}$$

$$\begin{aligned} 0,702 B_{11} - 0,050 B_{21} &= 1 & B_{21} &= 0,417 \\ -0,195 B_{11} + 0,703 B_{21} &= 0 & B_{11} &= 1,459 \\ 0,702 B_{12} - 0,050 B_{22} &= 0 & B_{22} &= 1,449 \\ -0,195 B_{12} + 0,703 B_{22} &= 1 & B_{12} &= 0,065 \end{aligned}$$

$$\begin{bmatrix} B_{11} & B_{12} \\ B_{21} & B_{22} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 1,459 & 0,065 \\ 0,417 & 1,449 \end{bmatrix}$$

⁽¹⁾ Demande finale: $F = C.F.I. + X - M^*$, où C.F.I. sont les consommations finales intérieures, X. les exportations, et M^* les importations similaires.

b) La «quasi-intégration»

Quelques experts ⁽¹⁾, parmi lesquels les A.A. de cette étude, affirment que le progrès d'une région dépend moins de la dynamique de l'industrie motrice que des relations interindustrielles de la région même. Ils estiment que la méthode la plus indiquée pour intensifier les relations interindustrielles est celle de la «quasi-intégration» ⁽²⁾ entre les différentes activités industrielles, quasi-intégration réalisée de manière rationnelle et systématique.

L'évaluation quantitative des effets provoqués par la quasi-intégration des petites entreprises — dites sous-traitantes — a été effectuée de la manière suivante:

a) On a posé l'hypothèse que le secteur des industries métalliques et mécaniques (voir appendice A, tableau I) soit formé de deux groupes d'entreprises liées entre elles par des liens de quasi-intégration:

- le groupe FM₁: maître de l'œuvre,
- le groupe FM₂: sous-traitants.

b) On pose l'hypothèse que le groupe FM₁ ait transmis au groupe FM₂ des commandes dont le montant est égal au total des transactions intérieures du secteur ⁽³⁾, montant égal à 7,58 % de la valeur globale de la production du secteur considéré.

c) On effectue la désagrégation des facteurs de production et de la valeur ajoutée de tout le secteur des industries métalliques et mécaniques dans les deux groupes de FM₁ et FM₂, dans une mesure identique à celle indiquée sous b, à savoir:

— facteurs de production et valeur ajoutée du secteur FM attribués au groupe FM ₁	92,42 %
— facteurs de production et valeur ajoutée du secteur FM attribués au groupe FM ₂	7,58 %
— total facteurs de production et valeur ajoutée du secteur FM	100,00 %

d) On a posé l'hypothèse que le processus de rationalisation des entreprises sous-traitantes, découlant de la quasi-intégration, implique:

— une réduction des coefficients techniques utilisés par le groupe FM₁, réduction de 10 % sur le total de la quote-part respective des facteurs de production qui lui ont été attribués (alinéa c);

⁽¹⁾ Cf. L. Dawin, *La dynamique économique de la région liégeoise*, t. I, 1951.

⁽²⁾ Cf. note 3, p. 271.

⁽³⁾ Voir appendice A, tableau I, 2^e colonne et 2^e ligne: FB 627.199.

— une valeur ajoutée accrue en proportion égale (10 %), entraînant ainsi une production globale de 1.207.011 francs. Cette valeur ne représente que les consommations intermédiaires du groupe FM₁ car, par hypothèse, il n'existe pas d'échanges entre les entreprises sous-traitantes et les autres secteurs de production ou la demande finale.

On prévoit en outre que l'accroissement de productivité découlant de la quasi-intégration entre les entreprises industrielles se traduise en une baisse des prix. Cette baisse a été calculée, pour la région liégeoise, de la façon suivante:

— on a multiplié la matrice transposée ⁽¹⁾ de la matrice inverse des coefficients techniques par le vecteur des valeurs ajoutées, obtenant un vecteur unitaire d'après la formule

$$(I - a)^{-1} \cdot VA = i$$

— on a multiplié la matrice transposée de la matrice inverse des coefficients techniques par le vecteur des valeurs ajoutées, ne tenant pas compte de la modification apportée lors de l'accroissement de la productivité, obtenant ainsi le vecteur (p) des indices des prix. Ces indices mesurent précisément l'effet de la quasi-intégration sur la baisse des prix.

— on a posé l'hypothèse que la baisse des prix provoquée par la quasi-intégration ait été uniforme dans toute la matrice des coefficients techniques. On a effectué une transformation de la matrice inverse des coefficients techniques. On a ensuite multiplié la matrice transformée par la demande finale (consommations finales intérieures plus exportations moins importations) obtenant ainsi les nouvelles valeurs de la production (voir appendice C, tableau VIII) ⁽²⁾.

— enfin, on a évalué l'accroissement du pouvoir d'achat d'après la formule suivante:

⁽¹⁾ Exemple: Matrice

$$\begin{array}{l} \text{Matrice transposée} \end{array} \quad \begin{bmatrix} a & b & c \\ a_1 & b_1 & c_1 \\ a_2 & b_2 & c_2 \end{bmatrix}$$

$$\begin{bmatrix} a & a_1 & a_2 \\ b & b_1 & b_2 \\ c & c_1 & c_2 \end{bmatrix}$$

Ainsi qu'on peut le constater, les termes de chaque ligne ont été respectivement échangés avec les termes de chaque colonne dans la transposition.

⁽²⁾ On pose $p(I - a)^{-1}p^{-1}F = VP$, où les p sont les indices des prix. Successivement, on a multiplié la matrice transposée des coefficients techniques par le vecteur diagonalisé de la valeur de la production et l'on a obtenu le tableau VIII (situation d'équilibre):
p a p⁻¹VP = tableau VIII.

$$\frac{1}{\frac{F_i}{F} p_i},$$

où les F_i représentent les demandes finales relatives aux produits des secteurs de production, et les p_i représentent les indices respectifs des prix.

c) La coproduction

La coproduction entre des firmes autrefois concurrentes est un autre facteur du développement polarisé entraînant des effets analogues à ceux de la quasi-intégration.

La coproduction est une entente entre différentes catégories d'activités de production. Une entente de ce genre implique la rationalisation et la spécialisation des entreprises engagées; ceci ne va pas sans entraîner un accroissement de la productivité et, partant, une baisse des prix dont devraient bénéficier également les autres secteurs.

L'évaluation quantitative des effets de polarisation de la coproduction a été effectuée pour le bassin liégeois de manière analogue à celle relative aux effets de polarisation de la quasi-intégration. Cette évaluation a été réalisée de la manière suivante:

- on a posé l'hypothèse que le secteur métallique (industries métalliques et mécaniques FM) soit formé par deux vastes groupes d'activités industrielles liés entre eux par des ententes de coproduction;
- on a posé par hypothèse que la coproduction implique un accroissement de la productivité et on a réduit de 10 % les facteurs de production et augmenté d'autant la valeur ajoutée; la valeur totale de la production de l'ensemble du secteur métallique a été constante;
- on a calculé le vecteur des indices des prix (calcul analogue à celui de la quasi-intégration);
- on a posé l'hypothèse que la baisse des prix ait été constante dans toute la matrice des coefficients techniques; on a cependant calculé la relation de transformation correspondante de la matrice (I-a) par rapport à celle de a. Enfin, on a ainsi obtenu le nouveau vecteur des valeurs de la production et le nouveau tableau de relations interindustrielles (voir tableau XI).

d) *L'équilibre de la balance commerciale*

Les effets de multiplication de polarisation des revenus perçus s'atténuent et perdent leur efficacité si l'on exporte une grande partie de ces revenus de la région considérée.

Il est possible d'enregistrer une « fuite des revenus » dans une région donnée lorsque ceux-ci sont perçus par des sujets résidant en dehors de la région et, par conséquent, lorsqu'ils sont dépensés à l'extérieur (c'est le cas, notamment, de la main-d'œuvre provenant de l'extérieur de la région), ou encore quand les revenus sont dépensés pour l'achat de biens importés dans la région considérée.

Afin d'enrayer les effets négatifs du phénomène que nous venons d'évoquer, il est nécessaire de diversifier la structure de production régionale et d'intensifier la vente des produits locaux aussi bien à l'extérieur qu'à l'intérieur de la région: à l'extérieur, dans le but de récupérer une partie des revenus exportés par ceux qui résident en dehors de la région; à l'intérieur, afin de réduire les importations des produits similaires.

On a effectué indirectement, pour la région de Liège, une estimation des effets présumés d'un éventuel équilibre de la balance commerciale, c'est-à-dire d'après l'évaluation quantitative des effets provoqués sur le revenu régional à la suite du développement accéléré d'une branche particulièrement importante pour les consommations privées (par exemple, l'industrie des biens durables destinés aux ménages), et ce dans le but de retenir dans la région la plupart de ses revenus.

Afin de procéder à une telle évaluation, on a mené de nombreuses enquêtes portant sur l'incidence relative des personnes résidant à l'extérieur de la région, sur la masse salariale versée à l'extérieur, sur le pourcentage des revenus dépensés en biens durables d'utilisation ménagère, etc.

Les variations auxquelles seraient soumises les exportations et les importations de la région de Liège à cause du développement accéléré de l'industrie des biens durables ont également formé l'objet d'une étude spéciale.

On a multiplié la matrice inverse ($I-a$) par le vecteur des demandes finales rectifiées aux variations du commerce interrégional en obtenant l'accroissement de la valeur de la production relative à l'expansion de la branche choisie des biens durables. Il a ainsi été possible d'évaluer les effets de l'expansion de la branche d'activité en question sur les revenus régionaux.

C. Résultats et analyse critique de la recherche

Les résultats de l'analyse quantitative des effets de polarisation des phénomènes sous a, b, c et d sont indiqués de la manière suivante:

- pour le *filling-in* dans les tableaux III, IV et V;
- pour la quasi-intégration dans le tableau VIII;
- pour la *coproduction* dans le tableau IX;
- pour l'équilibre de la *balance commerciale* dans le tableau XII.

Il est possible de faire quelques observations au sujet des résultats des tableaux que nous venons d'indiquer.

a) Tout d'abord, on pose par hypothèse que la structure économique de la région soit dépourvue de deux secteurs de production très importants: les industries métalliques et mécaniques et les industries chimiques.

L'implantation des industries métalliques et mécaniques dans la région entraîne un accroissement de la valeur ajoutée et de la production ainsi que des exportations de la région. Pour ce qui a trait au bassin liégeois, cet accroissement était formé de la façon suivante:

- valeur ajoutée 49,5 %;
- valeur de la production 47,5 %;
- exportations 23,0 %.

Les importations ont enregistré une hausse de 81 %.

L'implantation des industries chimiques dans la région n'a eu, par contre, que des effets presque négligeables par rapport à ceux des industries métalliques et mécaniques. En effet, l'accroissement enregistré a été le suivant:

- valeur ajoutée 7,8 %;
- valeur de la production 7,1 %;
- exportations 8,6 %.

Les faibles résultats obtenus par l'introduction des industries chimiques par rapport à l'accroissement de la valeur totale de la production industrielle de la région prouve que ce secteur n'est pas étroitement lié par des rapports d'interdépendance aux autres secteurs de production.

b) Les effets des ententes de quasi-intégration et de coproduction entre les différentes industries affectent surtout les prix. Ceux-ci, après l'accord intervenu par hypothèse entre les industries, ont enregistré une baisse qui varie de 7,4 % pour les produits des entreprises

sous-traitantes des industries métalliques et mécaniques à 0,02 % pour les produits métallurgiques. Ce résultat, évalué en vue du développement régional, est presque négligeable.

c) En ce qui concerne l'équilibre de la balance commerciale de la région obtenu par les effets de polarisation dus au développement de l'industrie des biens durables d'utilisation ménagère, il faut remarquer que ces effets ont été quantifiés en une diminution des importations de 3,28 % et en une augmentation de la valeur ajoutée de 1,84 % valeurs qui constituent des objectifs de politique économique parfaitement réalisables.

Il serait en outre opportun de souligner l'intérêt particulier de la recherche Caebel-Degueldre-Paelinck car elle parvient à quantifier et à mesurer les effets de quelques aspects fondamentaux du développement économique.

Bien que cette recherche ait été effectuée d'après une matrice technique assez désagrégée elle parvient néanmoins à mettre en lumière le fait qu'un secteur industriel très intégré avec la plupart des secteurs de production d'une économie régionale produit des effets de multiplication tels qu'ils donnent un essor constant au développement global de la région.

Les ententes de quasi-intégration et de coproduction ont généralement un faible pouvoir de polarisation. Etant donné le degré élevé d'agrégation du modèle développé au cours de cette recherche il vaut mieux s'abstenir de généraliser en matière d'ententes industrielles.

En réalité afin de pouvoir juger la validité des résultats de la recherche examinée il faudrait pouvoir effectuer la même analyse quantitative sur des matrices beaucoup plus désagrégées relatives à des régions appartenant à différents pays (par exemple aux pays de la C.E.E.) ayant les mêmes caractéristiques politico-économiques et ce afin d'en comparer les résultats conformément aux exigences respectives de développement.

CONSIDÉRATIONS FINALES

Au cours de notre étude le problème de la distribution uniforme dans l'espace des activités économiques a été envisagé par rapport à la région et surtout en termes de localisation industrielle: dans l'introduction nous avons reconnu dans ce problème l'un des objectifs de politique économique poursuivi dans tous les pays ayant une économie de marché.

Notre étude a donc analysé les techniques de mesure et a essayé de définir, d'après les enquêtes menées respectivement par la TEKNE, par Klaassen et par Caemel, Degeldre et Paelinck, les avantages publics et privés ayant trait à la création de zones industrielles; les critères inspirant le choix de l'industrie que l'on se propose de localiser; les effets du phénomène de polarisation, etc. Tous ces problèmes sont loin d'avoir une solution, dans la réalité.

Chaque étude examinée — ainsi que toutes les enquêtes menées récemment dans les différents pays par les organismes spécialisés en matière d'action régionale — ne constitue qu'un premier pas sur le long chemin qui reste à parcourir.

Paelinck parle de « premiers bégaiements » se référant à l'analyse quantitative ayant trait au développement régional polarisé qu'il a menée avec De Caemel et Degeldre, analyse qui est l'un des éléments les plus intéressants de cette recherche.

Ces études visent surtout à corriger les différences territoriales qui tendent à se former au cours du développement, différences qui ont assumé dans la plupart des pays une importance toujours croissante — au cours des dernières décennies — jusqu'à freiner le rythme de la croissance aussi bien dans les pays en voie de développement que dans les pays industrialisés.

Pour cette raison, l'élaboration et la mise en œuvre des modèles incombe désormais aux gouvernements; ceci implique — nous nous référons notamment aux pays de la C.E.E. — un effort commun en vue de résoudre tous les problèmes concernant l'amélioration des modèles

« input-output » régionaux et interrégionaux, les techniques de programmation linéaire, les analyses industrielles complexes, les projections de la production régionale brute et de ses composantes, les modèles opérationnels, etc. Il sera ainsi possible de cerner avec une plus grande efficacité les problèmes de la localisation et de l'espace économique, et de résoudre des questions spécifiques réelles tout en indiquant les instruments les plus aptes pour la mise en œuvre, dans chaque pays, d'une véritable politique de zoning à l'échelon régional.

ANNEXES

A — Fac-similé de la matrice privée
Concernant les avantages économiques de l'agent privé
pour l'installation d'une nouvelle unité de production

Facteurs du prix de revient	Régions territoriales				
	1	2	m
1. Prix des terrains					
2. Subventions accordées pour l'achat de terrains					
3. Intérêts pour le remboursement retardé des subventions sous 2					
4. Impôts sur l'achat de terrains					
5. Prix de construction des bâtiments					
6. Subventions accordées pour les bâtiments					
7. Intérêts pour le remboursement retardé des subventions sous 6					
8. Impôts sur les bâtiments					
9. Coût des raccordements subventionnés					
10. Coût des raccordements non subventionnés					
11. Subventions pour raccordements sous 10					
12. Intérêts pour les subventions retardées sous 11					
13. Prix de l'outillage, des installations et des équipements importés					
14. Exemption douanière concernant le point 13					
15. Prix de l'outillage, des installations et des équipements de production nationale achetés à l'extérieur					

**Concernant les avantages économiques de l'agent privé
pour l'installation d'une nouvelle unité de production**

(suite)

Facteurs du prix de revient	Régions territoriales				
	1	2	m
16. Exemptions IGE sous 14					
17. Subventions pour l'outillage sous 15					
18. Intérêts pour subventions retardées sous 17					
19. Immobilisations pour matières premières et produits semi-finis					
20. Frais plus élevés pour l'installation et le démarrage d'une entreprise (déplacement de techniciens)					
21. Pertes dues au retard dans la construction et le démarrage de l'entreprise					
22. Financement à taux spécial sur investissement en capitaux					
23. Financement à taux normal sur investissement en capitaux					
24. Amortissements pour raccordements, bâtiments, outillage, installations et équipement					
25. Frais annuels de P.T.T.					
26. Frais de déplacement du personnel de direction et d'inspection					
27. Frais de transport routier des matières premières					
28. Frais de transport des produits finis destinés au marché national (par route)					
29. Frais de transport par voie ferrée des produits finis destinés au marché national					

**Concernant les avantages économiques de l'agent privé
pour l'installation d'une nouvelle unité de production**

(suite)

Facteurs du prix de revient	Régions territoriales			
	1	2	m
30. Frais de transport (routier jusqu'à la frontière) des produits finis destinés aux marchés européens				
31. Frais de transport des produits finis destinés aux marchés d'outremer (transport routier jusqu'aux lieux d'embarquement)				
32. Différence dans la structure du personnel (ouvriers et employés) due aux exigences techniques liées à la localisation				
33. Différences dans la structure du personnel (ouvriers et employés) dues aux caractéristiques socio-économiques de la main-d'œuvre en fonction de la localisation				
34. Différences des niveaux de salaire et cadres dirigeants en fonction de la localisation				
35. Différence des charges prévues par le contrat et des charges réelles				
36. Différences des frais de transport des ouvriers (par jour)				
37. Différence du coût de la formation professionnelle du personnel				
38. Différence des autres frais de services sociaux pour les travailleurs				
39. Exemption décennale RM (Ricchezza mobile) sur les bénéfices industriels				
40. Exemption décennale de l'impôt communal sur les bénéfices industriels				
Total des facteurs du prix de revient				

B — Fac-similé de la matrice publique

Concernant les avantages économiques pour la création de zones industrielles

Facteurs de localisation	Régions territoriales						POIDS
	1	2	3	m	
<i>1. Population</i>							
— Population résidente en 1964							
— Indices de variation de la population résidente en 1961 (1951=100)							
— Poids en pourcentage de la population résidente dans le chef-lieu sur l'ensemble de la population résidente dans la région							
— Densité de population							
— Solde migratoire moyen dans la période 1958-1962							
<i>2. Activité de la population</i>							
— Population active dans l'industrie en 1964							
— Variation du poids en pourcentage de la population active dans l'industrie sur l'ensemble de la population active							
— Population active dans le secteur tertiaire, dans l'administration publique et dans les services en 1964							
— Variation du poids en pourcentage de la population active dans le secteur tertiaire, dans l'administration publique et dans les services sur l'ensemble de la population active							
— Population active dans l'attente du premier emploi							
— Variation du poids en pourcentage de la population active dans l'attente du premier emploi							
— Taux d'activité en 1964							
— Variation du taux d'activité entre 1951 et 1961							
<i>3. Structure industrielle</i>							
— Travailleurs affectés à l'industrie en 1964							

Concernant les avantages économiques pour la création de zones industrielles
(suite)

Facteurs de localisation	Régions territoriales						POIDS
	1	2	3	m	
— Variation en pourcentage des travailleurs affectés à l'industrie entre 1951 et 1961							
— Travailleurs affectés aux entreprises manufacturières en 1964							
— Variation en pourcentage des travailleurs affectés aux industries manufacturières entre 1951 et 1961							
— Dimension moyenne des unités locales manufacturières en 1961							
— Variation de la dimension moyenne des unités locales manufacturières entre 1951 et 1961							
4. Main-d'œuvre							
— Poids de pourcentage de la population résidente d'âge entre 14 et 60 ans sur l'ensemble de la population résidente							
— Poids en pourcentage de la population résidente d'âge entre 14 et 25 ans sur l'ensemble de la population résidente d'âge entre 14 et 60							
— Poids en pourcentage des travailleurs affectés à l'industrie sur la population active dans l'industrie en 1964							
— Variations du poids en pourcentage des travailleurs affectés à l'industrie sur la population active dans l'industrie entre 1951 et 1961							
5. Enseignement							
— Nombre d'élèves dans les écoles primaires par classe							
— Poids en pourcentage des élèves de l'école primaire et secondaire sur la population d'âge entre 6 et 14 ans							

**Concernant les avantages économiques pour la création de zones industrielles
(suite)**

Facteurs de localisation	Régions territoriales						POIDS
	1	2	3	m	
— Licenciés ou diplômés résidents sur la population résidente d'âge supérieur aux 21 ans							
6. <i>Équipement civil</i>							
— Rapport entre la population résidente et les lits disponibles dans les hôpitaux de 1 ^{re} et de 2 ^e catégorie							
— Rapport entre la population résidente et les lits disponibles dans les hôtels et les pensions							
— Rapport entre la population résidente et les km de routes principales et provinciales							
7. <i>Situation du bâtiment résidentiel</i>							
— Accroissement en pourcentage des pièces occupées entre 1951 et 1961							
— Indice de densité en 1961 (habitants/pièces)							
8. <i>Infrastructure</i>							
— Chemins de fer							
— Autoroutes							
— Ports							
— Aéroports							
— Terrains en plaine							
9. <i>Développement industriel récent</i>							
— Unités locales ayant demandé un investissement d'au moins 500 millions de liras							
— Nombre d'unités locales nouvelles							
— Augmentation absolue des travailleurs affectés							
— Augmentation en pourcentage des travailleurs affectés (par rapport à la situation de 1961)							
Total classements							

C — Tableaux

TABLEAU

Matrice agrégée input-output-
« Filling- »

Secteurs d'origine	Secteurs de production				
	Industries métallurgiques	Industries mécaniques	Industries chimiques	Autres industries	Total
	1	2	3	4	5 = 1 + 2 + 3 + 4
Industries métallurgiques	13 355 268	2 529 951	137 603	191 784	16 214 606
Industries mécaniques	—	627 199	19 010	478 828	1 125 037
Industries chimiques	185 764	57 916	589 704	266 316	1 099 700
Autres industries	2 603 385	353 268	443 736	9 448 650	12 849 039
Total coûts (secteurs de production)	16 144 417	3 568 334	1 190 053	10 385 578	31 288 382
Valeur ajoutée	5 627 276	4 701 708	1 210 782	12 739 157	24 278 923
Valeur de la production	21 771 693	8 270 042	2 400 835	23 124 735	55 567 305
Importations	3 506 112	905 771	712 951	7 399 439	12 524 273
Ressources dis- ponibles (Input)	25 277 805	9 175 813	3 113 786	30 524 174	68 091 578

statistiques

I

de la région de Liège

in »

Secteurs finals			<i>Output</i>	Importations (—)	Valeur de la production
Consommations intérieures	Exportations	Total	Ressources disponibles		
6	7	8=6+7	9=5+8	10	11=9-10
17 536	9 045 663	9 063 199	25 277 805	3 506 112	21 771 693
4 734 371	3 316 405	8 050 776	9 175 813	905 771	8 270 042
522 000	1 492 086	2 014 086	3 113 786	712 951	2 400 835
12 776 792	4 898 343	17 675 135	30 524 174	7 399 439	23 124 735
18 050 699	18 752 495	36 803 196	68 091 578	12 524 273	55 567 305

TABLEAU II
Coefficient technique
« Filling-in »

	Industries métallurgiques	Industries mécaniques	Industries chimiques	Autres industries
	1	2	3	4
Industries métallurgiques	0,61342350	0,30591755	0,05731464	0,00829346
Industries mécaniques	0,00000000	0,07583988	0,00791808	0,02070631
Industries chimiques	0,00853236	0,00700311	0,24562454	0,01151650
Autres industries	0,11957660	0,04271659	0,18482570	0,40859495
Valeur ajoutée	0,25846754	0,56852287	0,50431704	0,55088878

TABLEAU
Valeur de la production de
« Filling- »

Secteurs d'origine	Secteurs de production				
	Industries métallurgiques	Industries mécaniques	Industries chimiques	Autres industries	Total
	1	2	3	4	5 = 1 + 2 + 3 + 4
Industries métallurgiques	13 105 241	2 517 635	0	185 008	15 807 884
Industries mécaniques	0	323 854	0	461 404	1 085 258
Industries chimiques	181 602	57 611	0	256 336	495 549
Autres industries	2 555 245	351 433	0	9 107 705	12 014 383
Total coûts (secteurs de production)	15 842 088	3 550 533	0	10 010 453	29 403 074
Valeur ajoutée	5 522 883	4 679 730	0	12 279 626	22 482 239
Valeur de la production	21 364 971	8 230 263	0	22 290 079	51 885 313
Importations	3 506 112	905 771	1 017 549	7 399 439	12 828 871
Ressources dis- ponibles (Input)	24 871 083	9 136 034	1 017 549	29 689 518	64 714 184

III

l'industrie chimique = O

in »

Secteurs finals			Output Ressources disponibles	Importations (—)	Valeur de la production
Consommations intérieures	Exportations	Total			
6	7	8=6+7	9=5+8	10	11=9—10
17 536	9 045 663	9 063 199	24 871 083	3 506 112	21 364 971
4 734 371	3 316 406	8 050 776	9 136 034	905 771	8 230 263
522 000	0	522 000	1 017 549	1 017 549	0
12 776 792	4 898 343	17 675 135	29 689 518	7 399 439	22 290 079
18 050 699	17 260 411	35 311 110	64 714 184	12 828 871	51 885 313

TABLEAU
 Valeur de la production des industries chimiques
 « Filling- »

Secteurs d'emploi Secteurs d'origine	Secteurs de production				
	Industries métallurgiques	Industries mécaniques	Industries chimiques	Autres industries	Total
	1	2	3	4	5 = 1 + 2 + 3 + 4
Industries métallurgiques	9 085 606	0	0	169 079	9 254 685
Industries mécaniques	0	0	0	421 676	421 676
Industries chimiques	125 901	0	0	254 265	360 166
Autres industries	1 771 500	0	0	8 323 554	10 095 054
Total coûts (secteurs de production)	10 985 007	0	0	9 148 574	20 131 581
Valeur ajoutée	3 828 765	0	0	11 222 176	15 050 941
Valeur de la production	14 811 772	0	0	20 370 750	35 182 522
Importations	3 506 112	5 156 047	882 166	7 399 439	16 943 764
Ressources dis- ponibles (Input)	18 317 884	5 156 047	882 166	27 770 189	52 126 286

IV

et des industries mécaniques = O

in »

Secteurs finals			<i>Output</i>	Importations (—)	Valeur de la production
Consommations intérieures	Exportations	Total	Ressources disponibles		
6	7	8=6+7	9=5+8	10	11=9-10
17 536	9 045 663	9 063 199	18 317 884	3 506 112	14 811 772
4 734 371	0	4 734 371	5 156 047	5 156 047	0
522 000	0	522 000	882 166	882 166	0
12 776 792	4 898 343	17 675 135	27 770 189	7 399 439	20 370 750
18 050 699	13 944 006	31 995 205	52 126 286	16 943 764	35 182 522

TABEAU
(Valeur de la production des industries chimiques
« Filling-

Secteurs d'origine	Secteurs de production				
	Industries métallurgiques	Industries mécaniques	Industries chimiques	Autres industries	Total
	1	2	3	4	5 = 1 + 2 + 3 + 4
Industries métallurgiques	9 085 606	0	0	169 079	9 254 685
Industries mécaniques	0	0	0	421 676	421 676
Industries chimiques	125 901	0	0	236 265	360 166
Autres industries	1 771 500	0	0	8 323 554	10 095 054
Total coûts (secteurs de production)	10 983 007	0	0	9 148 574	20 131 581
Valeur ajoutée	3 828 765	0	0	11 222 176	15 050 941
Valeur de la production	14 811 772	0	0	20 370 750	35 182 522
Importations	3 503 112	4 369 211	795 473	5 276 210	13 944 006
Ressources dis- ponibles (Input)	18 314 884	4 369 211	795 473	27 770 189	49 126 528

V

et des industries mécaniques = O)

in »

Secteurs finals			<i>Output</i>	Importations (—)	Valeur de la production
Consommations intérieures	Exportations	Total	Ressources disponibles		
6	7	8=6+7	9=5+8	10	11=9-10
14 536	9 045 663	9 060 199	18 314 884	3 503 112	14 811 772
3 947 535	0	3 947 535	4 369 211	4 369 211	0
435 307	0	435 307	795 473	795 473	0
10 653 563	4 898 343	15 551 906	25 646 960	5 376 210	20 370 750
15 050 941	13 944 006	28 994 947	49 126 528	13 944 006	35 182 522

TABLEAU
Quasi-intégration des

Secteurs d'origine	Secteurs de production					
	Industries métallurgiques	Industries mécaniques		Industries chimiques	Autres Industries	Total
		Groupe I	Groupe II			
	1	2	3	4	5	6=1+2+3 +4+5
Industries métallurgiques	13 355 268	2 338 080	172 684	137 603	191 784	16 195 419
Industries mécaniques						
Groupe II	0	0	564 479	19 010	478 828	1 062 317
Groupe I	0	1 207 011	0	0	0	1 207 011
Industries chimiques	185 764	53 524	3 953	589 704	266 316	1 099 261
Autres industries	2 603 385	326 296	24 275	443 736	9 448 650	12 846 342
Total coûts (secteurs de production)	16 144 417	3 924 911	765 391	1 190 053	10 385 578	32 410 350
Valeur ajoutée	5 627 276	4 345 131	441 620	1 210 782	12 739 157	24 363 966
Valeur de la production	21 771 693	8 270 042	1 207 011	2 400 835	23 124 735	56 774 316
Importations	3 506 112	905 771	0	712 951	7 399 439	12 524 273
Ressources dis- ponibles (Input)	25 277 805	9 175 813	1 207 011	3 113 786	30 524 174	69 298 589

VI

industries mécaniques

Secteurs finals			Output Ressources disponibles	Importations (—)	Valeur de la production
Consommations intérieures	Exportations	Total			
7	8	9=7+8	10=6+9	11	12=10 — 11
17 536	9 045 663	9 063 199	25 258 618	3 506 112	21 752 506
4 734 371	3 316 405	8 050 776	9 113 093	905 771	8 207 322
0	0	0	1 207 011	0	1 207 011
522 000	1 492 086	22 014 086	3 113 347	712 951	2 400 396
12 776 792	4 898 343	17 675 135	30 521 477	7 399 439	23 122 038
18 050 695	18 752 497	36 803 196	69 213 546	12 524 273	56 689 273

TABLEAU VII
Quasi-intégration des industries mécaniques
(Coefficients techniques)

	Industries métallurgiques	Industries mécaniques		Industries chimiques	Autres industries
		Groupe I	Groupe II		
		1	2		
Industries métallurgiques	0,61342350	0,28271682	0,14306746	0,05731464	0,00829346
Industries mécaniques:					
Groupe I	0,00000000	0,00000000	0,46766683	0,00791808	0,02070631
Groupe II	0,00000000	0,14594981	0,00000000	0,00000000	0,00000000
Industries chimiques	0,00853236	0,00647203	0,00327503	0,24562454	0,01151650
Autres industries	0,11957660	0,03945518	0,02011166	0,18482570	0,40859495
Valeur ajoutée	0,25846754	0,52540616	0,36587902	0,50431704	0,55088878

TABLEAU
Quasi-
(Situation

Secteurs d'origine	Secteurs de production					
	Industries métallurgiques	Industries mécaniques		Industries chimiques	Autres industries	Total
		Groupe I	Groupe II			
	1	2	3	4	5	6=1+2+3 +4+5
Industries métallurgiques	13 933 157	2 343 059	173 052	137 557	191 734	16 178 559
Industries mécaniques:						
Groupe I	0	0	559 475	18 795	473 448	1 051 718
Groupe II	0	1 118 189	0	0	0	1 118 189
Industries chimiques	185 439	53 996	3 961	589 450	266 220	1 099 066
Autres industries	2 598 379	326 904	24 349	443 469	9 443 601	12 836 702
Total coûts (secteurs de production)	16 116 975	3 842 148	760 837	1 189 271	10 375 003	32 284 234
Valeur ajoutée	5 618 671	4 354 575	357 352	1 210 930	12 737 395	24 278 923
Valeur de la production	21 735 646	8 196 723	1 118 189	2 400 301	23 112 398	53 563 157
Importations	3 506 112	905 771	0	712 951	7 399 439	12 524 273
Ressources dis- ponibles (Input)	25 241 758	9 102 494	1 108 589	3 113 152	30 511 837	69 087 430

VIII

intégration
d'équilibre)

Secteurs finals			<i>Output</i>	Importations (—)	Valeur de la production
Consommations intérieures	Exportations	Total	Ressources disponibles		
7	8	9=7+8	10=6+9	11	12=10+11
17 536	3 045 663	9 063 199	25 241 758	3 506 112	21 735 646
4 734 371	3 316 405	8 050 776	9 102 494	905 771	8 196 723
0	0	0	1 118 189	0	1 118 189
522 000	1 492 086	2 014 086	3 113 152	712 951	2 400 301
12 776 792	4 898 343	17 675 135	30 511 837	7 399 439	23 112 398
18 050 699	18 752 497	36 803 196	69 087 430	12 524 273	56 563 157

TABLEAU

Co

Secteurs d'origine	Secteurs de production					
	Industries métallurgiques	Industries mécaniques		Industries chimiques	Autres industries	Total
		Groupe I	Groupe II			
	1	2	3	4	5	6 = 1 + 2 + 3 + 4 + 5
Industries métallurgiques	13 355 268	1 138 477	1 138 477	137 603	191 784	15 961 609
Industries mécaniques:						
Groupe I	0	141 120	141 120	9 505	239 414	531 159
Groupe II	0	141 120	141 120	9 505	239 414	531 159
Industries chimiques	185 764	26 062	26 062	589 704	2 66 316	1 093 908
Autres industries	2 603 385	158 970	158 970	443 736	9 448 650	12 813 711
Total coûts (secteurs de production)	16 144 417	1 605 749	1 605 749	1 190 053	10 385 578	30 931 546
Valeur ajoutée	5 627 276	2 529 272	2 529 272	1 210 782	12 739 157	24 635 759
Valeur de la production	21 771 693	4 135 021	4 135 021	2 400 835	23 124 735	55 567 305
Importations	3 506 112	452 885	452 885	712 951	7 399 439	12 524 272
Ressources dis- ponibles (Input)	25 277 805	4 587 906	4 587 906	3 113 786	30 524 172	68 091 577

IX

production

Secteurs finals			<i>Output</i>	Importations (←)	Valeur de la production
Consommations intérieures	Exportations	Total	Ressources disponibles		
7	8	9=7+8	10=6+9	11	12=10-11
17 536	9 045 663	9 063 199	25 024 808	3 506 112	21 518 696
2 367 185	1 658 203	4 025 388	4 556 547	452 885	4 103 662
2 367 185	1 658 203	4 025 388	4 556 547	452 885	4 103 662
522 000	1 492 086	2 014 086	3 107 994	712 951	2 395 043
12 766 792	4 898 343	17 675 135	30 488 846	7 399 439	23 089 407
18 050 639	18 752 497	30 803 196	67 734 742	12 524 272	55 210 470

TABLEAU X
Coproductio
(Coefficients techniques)

	Industries métallurgiques	Industries mécaniques		Industries chimiques	Autres industries
		Groupe I	Groupe II		
	1	2	3	4	5
Industries métallurgiques	0,61342350	0,27532556	0,27532556	0,5732464	0,00829346
Industries mécaniques:					
Groupe I	0,00000000	0,03412800	0,03412800	0,00395904	0,01035315
Groupe II	0,00000000	0,03412800	0,03412800	0,00395904	0,01035315
Industries chimiques	0,00853236	0,00630275	0,00630275	0,24562454	0,01151650
Autres industries	0,11957660	0,03844479	0,03844479	0,18482570	0,40859495
Valeur ajoutée	0,25846754	0,61167090	0,61167090	0,50431704	0,55088878

TABLEAU

Co
(Situation

Secteurs d'origine	Secteurs de production					
	Industries métallurgiques	Industries mécaniques		Industries chimiques	Autres industries	Total
		Groupe I	Groupe II			
	1	2	3	4	5	6 = 1 + 2 + 3 + 4 + 5
Industries métallurgiques	13 082 389	1 179 788	1 179 788	136 958	190 837	15 769 760
Industries mécaniques:						
Groupe I	0	139 509	139 509	9 025	227 265	515 308
Groupe II	0	139 509	139 509	9 025	227 265	515 308
Industries chimiques	181 895	26 997	26 997	586 704	264 895	1 087 488
Autres industries	2 547 328	164 553	164 553	441 160	9 391 449	12 709 043
Total coûts (secteurs de production)	15 811 612	1 630 356	1 650 356	1 182 872	10 301 711	30 596 907
Valeur ajoutée	5 515 235	2 437 455	2 437 455	1 205 751	12 683 028	24 278 924
Valeur de la production	21 326 847	4 087 811	4 087 811	2 388 623	22 984 739	54 875 831
Importations	3 506 112	452 885	452 885	712 951	7 399 439	12 524 272
Ressources dis- ponibles (Input)	24 832 959	4 540 696	4 540 696	3 101 574	30 384 178	67 400 103

XI

production
d'équilibre)

Secteurs finals			<i>Output</i>	Importations (—)	Valeur de la production
Consommations intérieures	Expor- tations	Total	Ressources disponibles		
7	8	9=7+8	10=6+9	11	12=10+11
17 536	9 045 663	9 063 199	24 832 959	3 506 112	21 326 847
2 367 185	1 658 203	4 025 388	4 540 696	452 885	4 087 811
2 367 185	1 658 203	4 025 388	4 540 696	452 885	4 087 811
522 000	1 492 086	2 014 086	3 101 574	712 951	2 388 623
12 776 792	4 898 343	17 675 135	30 384 178	7 399 439	22 984 739
18 050 699	18 752 497	36 803 196	67 400 103	12 524 272	54 875 831

TABLEAU
Equilibre de la balance
(Situation

Secteurs d'origine	Secteurs de production				
	Industries métallurgiques	Industries mécaniques	Industries chimiques	Autres industries	Total
	1	2	3	4	5 = 1 + 2 + 3 + 4
Industries métallurgiques	13 594 306	2 679 005	138 217	192 757	16 604 285
Industries mécaniques	0	664 150	19 095	481 257	1 164 502
Industries chimiques	189 089	61 328	592 337	267 667	1 110 421
Autres industries	2 649 981	374 080	445 717	9 496 590	12 966 368
Total coûts (secteurs de production)	16 433 376	3 778 563	1 195 366	10 438 271	31 845 576
Valeur ajoutée	5 727 996	4 978 700	1 216 190	12 803 793	24 726 679
Valeur de la production	22 161 372	8 757 263	2 411 556	23 242 064	56 572 255
Importations	3 506 112	495 021	712 951	7 399 439	12 113 523
Ressources dis- ponibles (Input)	25 667 484	9 252 284	3 124 507	30 641 503	68 685 778

XII

des paiements régionaux
d'équilibre)

Secteurs finals			<i>Output</i>	Importations (—)	Valeur de la production
Consommations intérieures	Expor- tations	Total	Ressources disponibles		
6	7	8=6+7	9=5+8	10	11=9-10
17 536	9 045 663	9 063 199	25 667 484	3 506 112	22 161 372
4 734 371	3 353 411	8 087 782	9 242 284	495 021	8 757 263
522 000	1 492 086	2 014 086	3 124 507	712 951	2 411 556
12 776 792	4 898 343	17 675 135	30 641 503	7 399 439	23 242 064
18 050 699	18 789 503	36 840 202	68 685 778	12 113 523	56 572 255

BIBLIOGRAPHIE

- Divers auteurs, « Lo sviluppo economico regionale », dans *Problemi economici d'oggi*, n° 3, Ed. Vita e Pensiero, Milan, 1961.
- Boudeville R. « Les espaces économiques », dans *Que sais-je?*, Presses universitaires de France, Paris, 1964.
- Bruni L. « Aspetti strutturali delle industrie italiane », SVIMEZ, Ed. Giuffrè, Rome, 1961.
- Cantoni L. et Postiglione N. « 31 metodi simulativi in econometria », dans *Convegno nazionale sulle applicazioni del calcolo elettronico nelle ricerche econometriche*, Rome, 29-30 septembre 1961, direction publicité et presse Ing. Olivetti e C., S.p.A., Milan.
- Cao Pinna Vera, « Analisi delle interdipendenze strutturali », dans Napoleoni C., « Dizionario di economia politica », Ed. Comunità, Milan, 1956.
- Chenery H.B., « Development Policies and Programmes », dans *Economic Bulletin for Latin America*, mars 1958, II^e partie, p. 65-67; traduction italienne dans *Supplemento alle informazioni Svimez*, n° 83, octobre 1959, 6^e année.
- Cherubino S., « Sulla matrice-moltiplicatore per un sistema economico diviso in settori », dans *L'industria*, n° 3, 1952.
- De Caebel J., Degueldre J., Paelinck J., « Analyse quantitative de certains phénomènes du développement régional polarisé; Essai de simulation statique d'itinéraires de propagation », Institut de sciences économiques, université de Liège, Association de science régionale de langue française, colloque de Liège, 22-23 mai 1964, doc. n° 6, groupe 5.
- Del Viscovo M., « La localizzazione delle attività economiche », CEDAM, Antonio Milani, Padoue, 1961.
- Gannage E. « Planification et développement économique », dans *Tiers Monde*, section II, Formulation des relations techniques, Presses universitaires de France, 1963.
- Houssiaux J. « Quasi-intégration et rôle des sous-traitants dans l'industrie », dans *Revue économique*, n° 2, mars 1957.
- Houssiaux J. « Quasi-intégration, croissances des firmes et structures industrielles », dans *Revue économique*, n° 3, mai 1957.
- Houssiaux J. « Expériences récentes de quasi-intégration », dans *Revue Economique*, n° 6, novembre 1959.
- Ires. « Analisi delle tendenze di localizzazione dell'industria italiana », (Etude menée pour le ministère du budget dans le cadre des recherches pour le plan économique national), Institut de recherches économiques et sociales Aldo Valente, Turin, juin 1964.

- Isard W. « Location and Space Economy », *The MIT Press*, Cambridge, Massachussets, 1963.
- Isard W. « Methods of Regional Analysis: an Introduction to Regional Science », *The MIT Press*, Cambridge, Massachussets, 1963.
- Lange O. « Introduzione all'econometria », Ed. Paolo Boringheri, Turin, 1963.
- Leontief W. « La struttura dello sviluppo », dans *L'industria*, n° 4, octobre-décembre 1964.
- Leontief W. « Tecniche moderne per la pianificazione e la previsione economica », dans *La scuola in azione*, ENI, San Donato Milanese, n° 23, 30 novembre 1964.
- Lombardini S. « In margine al Seminario internazionale di Ravenna: osservazioni sull'analisi delle interdipendenze strutturali », dans *L'industria*, n° 3, 1954.
- Losch A. « The Economics of Location », *New Haven, Yale University Press*, 1954.
- Meyer J. « Regional Economics: a Survey », dans *American Economic Review*, n° 1, mars 1963.
- Mc Millan T.E., jr. « Why manufacturers Choose Plant Locations Versus Determinants of Plant Locations », dans *Land Economics*, tome XLI, n° 3, The University of Wisconsin Press, août 1965.
- Mondo Economico. Dinamica 1945-1964, nuovi metodi e tecniche, matrici, 25-31 décembre 1965.
- Morello G. « Gli investimenti nel Mezzogiorno nell'opinione dei dirigenti industriali » Résultats d'une enquête préliminaire menée pour la Svimez, Turin, septembre 1955.
- Novicki A. « La résolution mathématique des problèmes d'économie régionale en U.R.S.S. — Analyse, planification, optimisation », dans *Cahiers de P.I.S.E.A.*, L 12, n° 133 (avec supplément), janvier 1963.
- Paelinck J. « La théorie du développement régional polarisé », dans *Cahiers de P.I.S.E.A.*, Institut de sciences économiques appliquées, Paris, n° 159, L 15, mars 1965.
- Perroux F. « L'impresa motrice in una regione e la regione motrice », dans *Rassegna economica*, n° 3, septembre-décembre 1960 (publication trimestrielle du Banco di Napoli).
- Perroux F. « L'économie du XX^e siècle », Presses Universitaires de France, Paris, 1964.
- Predetti A. « Talune considerazioni sul modello leonteviano e sulla contabilità sociale », dans *L'industria*, n° 3, 1954.
- Ricossa S. « La programmazione lineare », Ed. Paolo Boringhieri, Turin, 1964.
- Sallez A. et Schlegel J. « Les commandes gouvernementales des sous-traitances et le développement régional », dans *Cahiers de P.I.S.E.A.*, Institut de sciences économiques appliquées, Paris, n° 159, L 15, mars 1965.
- Tekne. « Metodologia per l'individuazione delle convenienze ottimali (pubbliche e private) per l'istituzione di aree industriali — Schema teorico e applicazioni » Milan.

COLLECTION D'ECONOMIE ET POLITIQUE RÉGIONALE

2. Programmes de développement et de conversion

- I. Etude du développement économique des régions de Charleroi, du Centre et du Borinage (Belgique) *paru en 1962*
- II. Etude sur la zone de Piombino (Italie) *paru en 1963*
- III. La reconversion de la mine de Champagnac (Cantal, France) *paru en 1964*
- IV. Développement industriel de la région de Montceau-les-Mines (France) *paru en 1963*
- V. Etude régionale sur l'Ombrie (Italie) *paru en 1965*
- VI. Etude sur la zone de Carbonia (Italie) *paru en 1966*
- VII. La région d'Amberg (R.F. d'Allemagne) *paru en 1967*
- VIII. Incidences de l'implantation d'une aciérie sur la région Gand-Zelzate *paru en 1967*

Tome 1	DM 20,—	FB 250,—	FF 25,—	Lire 3000	Fl. 18,—
Tome 2	14,50	180,—	18,—	2160	13,—

SERVICES DES PUBLICATIONS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

3693/2/67/1-1

